

LE DOMAINE RÉSERVÉ

(Étude de pratique
et de jurisprudence internationales)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Eliane FEIFER

Diplômée de l'École des Sciences Politiques

Président : M. GIDEL.

Suffragants { M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
M. Georges SCILLE, Professeur.

IMPRIMERIES
LES PRESSES MODERNES
Palais - Royal
PARIS

—
1937

LE DOMAINE RÉSERVÉ

**(Etude de pratique
et de jurisprudence internationales)**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE DOMAINE RÉSERVÉ

(Étude de pratique
et de jurisprudence internationales)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Eliane FEIFER

Diplômée de l'École des Sciences Politiques

Président : M. GIDEL.

Suffragants { M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
M. Georges SCELLE, Professeur.

IMPRIMERIES
LES PRESSES MODERNES
Palais - Royal
PARIS

—
1937

**La Faculté n'entend donner
aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**



AVANT-PROPOS

Le « *Domaine Réservé* » ou *Domaine de compétence exclusive des Etats* a donné lieu à bien des controverses et a déjà fait l'objet de nombreux ouvrages de la part des spécialistes les plus avertis. Cette question est, en effet, des plus graves et des plus délicates. Nous ne prétendons pas dans ce livre apporter sur elle des lumières nouvelles, ni prendre parti pour telle ou telle doctrine. C'est précisément sur ce point qu'il est possible d'apercevoir le caractère encore mouvant et imparfait du *Droit International*. Il nous paraît donc plus intéressant de nous contenter, par l'examen des textes, de la pratique et de la jurisprudence internationales, de dégager les données du droit positif. La construction d'un système exprimant un idéal est, certes, bien séduisante, mais les obstacles rencontrés par le *Droit International* dans son développement sont si grands que, pour ne pas discuter à vide, il est préférable de s'en tenir aux simples faits et d'en prendre acte. Cette méthode est, d'ailleurs, susceptible parfois de permettre des espérances qui, pour n'être que très limitées, n'en sont pas moins appréciables par leur objectivité.

En ce qui concerne les sources de cet ouvrage, elles sont principalement constituées par la doctrine et la jurisprudence. Malheureusement, cette dernière n'est pas très riche. Si de nombreuses affaires ont mis en jeu la compé-

tence exclusive, très peu d'entre elles ont abouti à un arrêt ou à un avis faisant œuvre constructive en la matière. La documentation bibliographique, par contre, est très abondante. Elle présente toutefois moins d'intérêt pour nous étant donné le point de vue auquel nous voulons nous placer. Puisque nous nous sommes donné pour tâche de relater l'état du problème en pratique, le développement de notre travail sera obligatoirement limité par l'étendue des textes.

Disons tout de suite que, pour trancher nombre de points encore en suspens dans la théorie du Domaine réservé, il est nécessaire d'attendre de nouvelles précisions de la pratique ou de la jurisprudence internationale. Notre exposé n'élucide peut-être pas complètement toutes les difficultés, mais il nous a paru impossible de prévoir, même suivant le mot de Renan, « en sollicitant doucement les textes », la solution positive qui leur serait éventuellement donnée. Il est difficile à une étude de Droit international d'être tout à fait logique. Ce droit, en perpétuelle évolution et qui se modèle au gré des actions humaines, accuse tantôt des périodes d'avance, tantôt de stagnation et même de recul qui déroutent l'esprit.

INTRODUCTION

SECTION I

La notion de souveraineté et le Domaine réservé

La création de la Société des Nations a paru substituer à l'idée exclusivement politique de la souveraineté du vieux Droit des gens une conception juridique en harmonie avec les faits économiques et sociaux nouveaux. Mais comme l'a fait remarquer un de nos hommes politiques: « En 1919 il a été donné un corps à l'Europe avant de lui donner une âme ». Il a donc été nécessaire de se montrer prudent pour ne pas compromettre le succès auguré d'institutions toutes fraîches. Dans ces conditions il a semblé opportun de conserver un résidu de la notion classique de la souveraineté, mais dissimulé sous une appellation nouvelle. Pour la France: c'est le « Domaine réservé », ou la « compétence exclusive », quelquefois les « droits fondamentaux de l'Etat »; pour les pays anglo-saxons: la « *Domestic jurisdiction* »; pour les pays germaniques: le « *Vorbehaltgebiet* ».

Depuis le XVI^e siècle jusqu'à 1919, la souveraineté a été le fondement même du Droit international ainsi que

celui du Droit public interne. La souveraineté interne a en effet permis aux rois de lutter contre la Féodalité. Elle a réalisé l'unité nationale. La souveraineté extérieure est venue briser l'hégémonie universelle de la Papauté et du Saint-Empire. C'est donc un instrument politique destiné à parer à des ingérences constantes dans les affaires intérieures des différents Etats. Mais, après la disparition de la féodalité, de l'hégémonie impériale et pontificale, le principe, renforcé par les menaces perpétuelles de domination universelle, demeure. Bien plus, chaque Etat s'attribue tous les caractères exorbitants de l'ancienne et unique souveraineté, héritière des conceptions impériales romaines; par exemple, le « droit de glaive » illimité. Il y a ainsi deux pensées logiquement inconciliables semble-t-il: d'un côté, la souveraineté absolue de chaque Etat; de l'autre: l'égalité des souverainetés entraînant obligatoirement le respect Mutuel de chacune d'elles. En 1648, le Traité de Westphalie consacre officiellement ces principes: « La Paix de Westphalie, en condamnant l'esprit de domination universelle a fondé le droit international sur le triomphe des indépendances particulières » (1). Pendant tout le cours du XVIII^e siècle ils se développent. La Révolution Française ne fait que transférer la souveraineté du Prince à la Nation et la fortifier dans le domaine international par des abstractions. Elle marque le règne de l'individualisme national. Jusqu'en 1919 la théorie des droits fondamentaux de l'Etat reste un dogme intangible dominant les relations interétatiques.

Après ce bref aperçu historique, essayons d'analyser de plus près la nature de cette notion. La souveraineté

(1) POLITIS: *Les Tendances du Droit International moderne.*

intérieure et extérieure signifie qu'il n'existe personne au-dessus de l'Etat qui les possède. Il est maître absolu de ses actes; il est juge de son intérêt même si sa poursuite doit compromettre celui de ses voisins. Il est libre de se défendre par tous les moyens et de faire la guerre à sa convenance. L'Etat est ainsi représenté comme une entité ayant son but en elle-même et ne possédant que des droits. Ce caractère absolu de la souveraineté est, en somme, encore imprégné d'archaïques conceptions patrimoniales. Il a longtemps survécu. Il se justifie parce qu'il s'accorde avec des intérêts particularistes très forts se transmettant par la tradition aux opinions publiques nationales et aux gouvernants. Il répondait à des nécessités politiques économiques et sociales déterminées. Mais lorsque ces dernières se sont transformées, il a amené de grands maux: l'anarchie, le droit de guerre, ses conséquences directes. Il est devenu indispensable de réviser ces vieilles valeurs en désaccord avec les sociétés qu'elles prétendent régir encore. Cette doctrine est adaptée à l'Etat totalitaire. Elle reflète l'image d'un prince omnipotent, mais elle constitue un anachronisme aux XIX et XX^e siècles. La souveraineté sous son aspect interne s'est assouplie peu à peu. Elle s'est mise en harmonie avec les faits économiques, politiques et sociaux. La Puissance Publique, jusque là considérée comme une fin, est devenue un moyen de poursuivre l'intérêt public. Il est vrai que, dans l'ordre national, la nature des fonctions incombant à l'Etat lui confère des pouvoirs supérieurs; les individus, cependant, quoique subordonnés à l'intérêt général, n'en gardent pas moins des droits. C'est le service public qui est actuellement le fondement du Droit public interne. Cette notion implique la soumission de la Puissance Publique

au Droit et le respect des droits individuels grâce au contrôle et à la collaboration des particuliers. Il est désormais impossible, étant donné les deux idées de démocratie et de responsabilité de la Puissance Publique, de parler d'une souveraineté absolue de l'Etat sur ses sujets. La liberté de l'homme, son intégration dans d'autres cadres: famille, église, etc... sont conciliés avec le minimum d'autorité dont il doit disposer pour maintenir le lien social. Cette évolution rationnelle, qui s'est lentement amplifiée en Droit Public interne, est loin d'être aussi avancée sur le terrain de la souveraineté extérieure. De graves obstacles l'ont sensiblement retardée et, malgré la brusque transition opérée en 1919, il reste bien des progrès à effectuer. Dans les faits, l'autarchie et l'individualisme économiques sont vaincus à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle; l'industrie, le commerce, les moyens multiples de communication, la diffusion irrésistible des idées créent une interdépendance économique sociale et intellectuelle. Une communauté humaine paraît vouloir remplacer la Société des Etats où l'individu n'a pas de rôle, où ses droits sont sacrifiés à ceux trop facilement qualifiés de fondamentaux des Etats. Par la force des choses, comme les individus, ceux-ci arrivent progressivement à l'état social. Il ne s'agit que d'une société de coordination, mais, selon l'axiome « *ubi societas, ibi jus* », des règles de droit formulent la nouvelle situation de fait. L'Etat ne saurait plus être un souverain absolu. Les droits reconnus à chacun d'eux sont nécessairement limités en raison de la jouissance des mêmes droits par les autres Etats. La conception classique est incompatible avec les idées d'égalité des Etats, de droit au commerce international et à l'existence. « Les Etats sont libres et

égaux en droit » dit la Déclaration des Droits et Devoirs des Etats proposée à l'Institut du Droit International par de Lapradelle. Pas plus que dans la Déclaration des Droits de l'Homme, cette formule ne signifie indépendance absolue ou souveraineté. Elle veut simplement dire que le droit protège également tous les Etats. La liberté n'étant pas le fondement du droit public interne, la souveraineté ne saurait être celui du Droit International. « La liberté, pour les Etats comme pour les individus dans le sens d'être libres de faire juste ce que nous voulons et quand nous voulons, se nomme sauvagerie » (1). Il est souvent intéressant de consentir à limiter sa liberté pour gagner sur la part d'indépendance abandonnée par les autres; c'est ce qui explique les Traités à caractère synallagmatique même sous le règne de la souveraineté absolue. La conclusion de traités, bien que qualifiée de manifestation de souveraineté en particulier par la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de Wimbledon, n'en aboutit pas moins à une aliénation, volontaire certes, mais restriction tout de même de la souveraineté (2). Ceci est une preuve qu'elle n'est pas un principe absolu et indispensable du Droit international et qu'elle n'est pas l'exact reflet de la souveraineté intérieure.

En outre, dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, le droit international a cessé de ne voir que l'Etat. Il a pris en considération l'Homme qui, en fin de compte, est le

(1) LAWRENCE: *League of Nations*, p. 163.

(2) « La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque par lequel un Etat s'engage à faire ou ne pas faire quelque chose un abandon de sa souveraineté. La faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. » Arrêt N° 1, *Publication de la C.P.J.I.*, Série A.

véritable objectif du Droit. « Le Droit est orienté vers la satisfaction des individus, non vers celle de l'abstraction de l'Etat » (1). Cette évolution, seulement ébauchée d'ailleurs, a été la conséquence du mouvement démocratique amorcé par la Révolution. L'individu a une personnalité, des droits même en dehors du cadre étroit de la nation dont il est sujet. L'Etat est nécessaire à l'individu, mais ce dernier est avant tout membre de l'humanité. Sa tâche est de l'aider à atteindre son plein développement en entrant en relations avec les ressortissants des autres pays. Il ne doit pas plus faire obstacle à son accès à la société internationale qu'il ne doit empêcher son intégration dans les institutions familiales ou religieuses. L'Etat, et il faut insister sur ce point, n'est pas une fin, mais un moyen; la fin, c'est l'être humain. Les gouvernants sont investis d'une fonction: la défense des intérêts du groupe. Dans ces conditions, la souveraineté ne saurait être que le libre exercice dans les limites du droit des diverses activités dévolues aux gouvernants. En droit public interne, la liberté a fini par devenir un produit de la réglementation juridique. La souveraineté, qui est aux Etats ce que la liberté est aux individus, ne pourrait-elle pas devenir à son tour le fruit du droit international alors que, jusqu'à des temps récents et pour beaucoup encore actuellement, le Droit International a dépendu de la souveraineté? La solidarité sociale et l'interdépendance économique croissantes ont engendré petit à petit des règles de droit dont la naissance est antérieure aux traités qui ne

(1) BASDEVANT: *Revue Générale de Droit International public*, 1904, p. 387.

font que les formuler, les préciser. Rien de plus juste que cette constatation: « La Société internationale n'est pas une société volontaire, mais une société nécessaire; les hommes qui forment un Etat et qui bénéficient de cette organisation sociale ne peuvent, à leur gré, adhérer partiellement à elle et en rejeter le surplus » (1). Presque tout le monde est d'accord pour penser que le maintien de la Théorie de la souveraineté classique serait en contradiction avec les faits. L'Etat aura toujours besoin d'une certaine liberté d'action pour remplir sa fonction sociale, mais il ne doit pas pouvoir se retrancher derrière elle pour violer les droits de l'individu ou de l'Etat étranger. La souveraineté n'est opposable aux autres Etats que si elle est respectable. Si un Gouvernement entrave le développement d'un individu ou porte atteinte aux droits d'une autre Puissance, elle n'existe plus car elle perd son fondement. En effet, « l'Etat n'a aucun titre pour trancher seul et souverainement ce qui met en cause les intérêts des autres Etats pris en particulier ou dans leur ensemble » (2). Nous pouvons emprunter à M. Basdevant un résumé de la situation actuelle:

1° il n'y a aujourd'hui aucune autorité humaine établie au-dessus de l'Etat;

2° l'Etat possède des pouvoirs juridiques qu'aucune autorité humaine ne peut (juridiquement) lui enlever sans son consentement;

3° l'Etat est soumis au Droit International positif, le terme souveraineté devient ici *indépendance* (3).

(1) WESTLAKE: *Collected Papers*, pp. 78 et 79.

(2) DUPUIS: *Droit des Gens*, pp. 486 et 487.

(3) BASDEVANT: *Cours de Doctorat*, 1927-1928.

Cette indépendance dans les limites du Droit international, la compétence conférée par lui à l'Etat n'est absolue que dans les questions ne touchant pas aux intérêts d'autrui. Elle est seulement relative dans les autres cas. Le mot « souveraineté » n'a plus sa raison d'être car celle-ci, par nature, ne peut être limitée. Le droit seul détient la souveraineté absolue. Dans la conception moderne, par conséquent, une Puissance est souveraine en ce sens qu'elle relève sans intermédiaire du Droit international et que ses compétences lui sont directement attribuées par ce dernier.

Malheureusement, l'ancien point de vue est ancré dans la pratique des Etats malgré ce paradoxe étonnant d'une théorie résistant à une réalité sociale parce qu'elle répond trop bien à des intérêts égoïstes. Il faut se rendre à l'évidence: il est difficile de renoncer brusquement à une habitude d'esprit remontant à des siècles et très commode pour dissimuler toutes les ambitions par son caractère de « fausse idée claire ». C'est pourquoi, malgré la preuve éclatante de la nocivité de cette idée dans le monde moderne par les horreurs croissantes de la guerre, les Etats n'ont pu se résoudre à abandonner complètement cet imprescriptible droit de souveraineté absolue. Reconnaissons que « c'est là un formidable obstacle au développement de la Justice et de la Paix » (1) et que « cette notion a le tort immense de rendre impossible la dernière étape de l'évolution du droit, son extension à l'Etat, le dernier groupe qui prétende encore parfois se mettre au dessus de lui » (2). Les fondateurs de la Société des Na-

(1) POLITIS: *Rev. de Droit International*, 1925, p. 19.

(2) LE FUR: *Rev. de Droit International et de législ. comp.*, 1925, p. 78.

tions n'ont pas manqué d'apercevoir la contradiction qui, tôt ou tard, se produira violemment entre l'organisme de Genève, chargé de faire respecter le droit international, et l'ancienne souveraineté des Etats. Pour construire solidement, il a fallu rester dans le domaine des réalités, donc transiger entre le droit ancien et le nouveau. Il a été possible seulement d'amorcer ce qu'une évolution prudente parferait. Voilà la raison pour laquelle le Pacte de la Société des Nations tient compte de la souveraineté et de la susceptibilité très vive des Etats, souvent au détriment de la solidarité internationale. Il enlève pourtant à la souveraineté ses caractères offensifs et a soin de ménager l'avenir par des textes suffisamment souples. Il est facile de critiquer le Pacte et ses lacunes, mais il est plus juste de louer ses rédacteurs pour leur réalisme. C'est à ce concept, bien que le terme ne soit employé à aucun moment, que nous devons l'article 5: principe de l'unanimité, l'article 13: arbitrage facultatif, l'article 15 alinéa 7: possibilité de guerres injustes, (le critérium: « pas de guerre licite sans examen préalable du litige » étant purement formel), et surtout l'alinéa 8 du même article. Ce petit alinéa discret permet aux Etats d'échapper au règlement de certains conflits et de décliner la compétence internationale à propos de quelques affaires. Il est là pour jouer le rôle d'une soupape de sûreté, mais, en dépit de son aspect insignifiant, il risque de ruiner la base même de toute organisation internationale. La Société des Nations a voulu rassurer les puissances et les inciter à lui faire confiance. Dès le 12 septembre 1921, Léon Bourgeois a précisé à la deuxième Assemblée: « Nous ne cherchons à établir aucune souveraineté sur la souveraineté politique de chacun des Etats associés ici; mais nous déclarons

qu'au-dessus de la souveraineté politique de ces Etats, il y a une souveraineté morale qui est celle du Droit ». La Société des Nations n'est donc pas un super-Etat, c'est une association permanente créée en vue de garantir ou atteindre certains objectifs déterminés. Dans le Pacte, l'alinéa 8 de l'article 15, consacrant l'existence d'un domaine réservé à la compétence exclusive de l'Etat, joue le rôle de l'ancienne notion sous sa forme défensive: l'exception de souveraineté.

SECTION II

Comment le problème du Domaine réservé est apparu en droit international positif

L'idée de domaine réservé ou de compétence exclusive est antérieure au Pacte de la Société des Nations. Mais elle n'existe que d'une manière fragmentaire, isolée et sous des noms variés. Dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, date à laquelle les Etats commencent à conclure entre eux des traités d'arbitrage sur des points modestes, des questions de « Justice de Paix », les « réserves » font leur apparition et deviennent de style. Le problème se présente, avec une ampleur qui en fait soupçonner la gravité, aux Conférences de La Haye de 1899 et 1907. A la première Conférence, la Russie propose l'institution obligatoire de commissions internationales d'enquête. Celles-ci, ne devant s'occuper que de points de fait et établir un rapport sans force obligatoire, ne peuvent porter directement atteinte à la souveraineté des Etats. Les réserves de l'honneur et de la dignité des Etats figurent pourtant dans le projet russe: « Dans le cas où se produiraient entre des Etats signataires des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances ayant donné lieu à un litige d'ordre international qui ne pourrait

pas être résolu par voie diplomatique, mais dans lequel *ni l'honneur ni la dignité de ces Etats ne seraient engagés*, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'instituer une commission internationale d'enquête ».

Elles ne sont pas jugées suffisantes par les petits Etats. Ils craignent que les grandes Puissances n'attribuent pas à leur honneur ou à leurs intérêts vitaux la même étendue qu'aux leurs. Ils n'ont pas tort, mais le résultat de cette inégalité de fait n'est pas tellement nuisible aux Petits Etats puisque le droit international vient leur donner une garantie contre les Etats plus forts. A cause de ces réserves, l'œuvre de la Conférence est plus modeste encore que le mémoire russe: « Dans tous les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels, les Puissances jugent utiles et désirables, en tant que les circonstances le permettront, d'instituer des commissions internationales d'enquête ». L'honneur et les intérêts vitaux sont, bien entendu, souverainement appréciés par les Puissances elles-mêmes. Ce droit est ainsi très grand et ne peut être ni fixé, ni limité. Les Etats pensent que ces questions sont si individuelles, si subjectives, qu'un Tribunal international n'aurait, en aucune façon, pu être compétent pour rendre une décision sur ce point de vue. La parole est donc donnée en dernier ressort à la souveraineté et non au droit international. Les réserves se retrouvent aussi dans la Convention d'arbitrage obligatoire élaborée par la délégation russe: « Dans les litiges concernant l'interprétation des traités ou des points de droit en tant qu'ils ne toucheraient ni les intérêts vitaux ni l'honneur du pays ».

La clause des réserves, avec des variantes, existe dans les traités permanents d'arbitrage conclus après la Confé-

rence de 1899. Par un traité du 28 mai 1902, l'Argentine et le Chili s'engagent à soumettre à l'arbitrage tout conflit surgissant entre eux ne « touchant pas aux préceptes constitutionnels de l'un ou l'autre pays ». La formule semble obscure à un Européen. Mais en Amérique latine, par suite de son caractère de terre d'immigration, la nationalité, matière primordiale, est comprise dans les questions constitutionnelles. Il en est de même dans un traité entre l'Argentine et l'Italie en 1897. Dans le traité panaméricain du 29 janvier 1929 signé à Mexico par l'Argentine, la Bolivie, la République dominicaine, le Guatemala, le San Salvador, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay, il y a lieu de remarquer, pour la première fois, un effort pour limiter la portée des réserves par des réserves aux réserves. « Ne pouvaient être considérées aux termes de ce traité, comme intéressant l'honneur ou les intérêts vitaux: les contestations sur les privilèges diplomatiques, les limites, les droits de navigation, l'intelligence et l'exécution des traités ». Par contre, dans le traité anglo-français du 14 octobre 1903, l'obligation est à peu près annihilée par l'élasticité des réserves: « Les différends d'ordre juridique, ou relatifs à l'interprétation de traités existants entre les deux Puissances contractantes qui viendraient à se produire, seront soumis à la Cour d'arbitrage établie par la convention de La Haye à condition qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance, ni l'honneur des deux Etats et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces Puissances ».

A la deuxième Conférence de La Haye, en 1907, le problème des réserves se pose à nouveau d'une manière générale à propos de l'arbitrage obligatoire. Les Puissances ne peuvent se mettre d'accord sur les réserves à

apporter aux réserves. Elles varient selon les Etats car leur souveraineté leur interdit de dire à l'avance quelles questions toucheront ou non à leur honneur, leur indépendance, leurs lois internes, leur intégrité.

A côté de ces diverses discussions doctrinales, le problème est porté avant la guerre sur le terrain positif par trois conflits qui permettent d'en mesurer l'importance: entre l'Italie et la Suisse en 1911; les Etats-Unis d'une part, la Chine et le Japon de l'autre à partir de 1905; enfin entre l'Angleterre et les Etats-Unis en 1914. C'est surtout du deuxième que nous aurons à nous occuper, car, nous le verrons, il a beaucoup influé sur l'insertion de l'alinéa 8 dans l'article 15 du Pacte.

L'Italie et la Suisse ont conclu, le 29 avril 1892, un traité de commerce où elles se concèdent réciproquement des tarifs de faveur. Ce traité contient une clause compromissoire relativement à son interprétation et à son exécution. Le 8 novembre 1911, le Gouvernement italien rend un décret aux termes duquel tous les droits doivent être payés en monnaie métallique. Comme l'Italie est à ce moment sous le régime du cours forcé, le décret a pour effet d'augmenter indirectement les tarifs douaniers et de faire perdre à la Suisse le bénéfice des avantages octroyés par le traité de commerce. Aux protestations de la Suisse, au nom de l'accord de 1892, l'Italie répond: « La question du mode de paiement des taxes douanières est une question d'ordre purement intérieur, les modalités de perception des droits de douane n'étant pas réglées par la convention ». A cet argument, la Suisse oppose le caractère international des modalités de paiement lorsqu'il y a eu traité et réclame l'arbitrage sur la question préjudicielle: le caractère international ou non

de la décision italienne. L'Italie, le 30 mai 1912, refuse net en déclarant que « l'arbitrage ne devait en aucun cas être dangereux pour la liberté des peuples dans leurs affaires intérieures » (1).

Le différend, qui s'élève entre les Etats-Unis et les deux pays extrême-orientaux, Japon et Chine, porte sur l'immigration en territoire fédéral. Les Gouvernements chinois et japonais, à partir de 1880, ont conclu avec les Etats-Unis des traités accordant à leurs ressortissants le droit de s'établir sur la terre nord-américaine dans certaines conditions bien définies. Mais l'accroissement rapide de la population jaune dans les Etats de l'Union riverains du Pacifique amène bientôt des conflits avec les Blancs, surtout en Californie. Les motifs de l'hostilité sont leur race et la concurrence économique par suite des faibles « *standings of life* » des Asiatiques qui acceptent des salaires très bas. Dès 1906, la Californie limite plus strictement l'immigration que ne le permet le traité. Elle interdit notamment aux enfants jaunes la fréquentation des écoles publiques et les parque dans des écoles dites orientales. Le Japon, extrêmement susceptible, ressent vivement l'affront de cette discrimination. Malgré le « *gentleman agreement* » de 1907, l'immigration japonaise continue avec l'afflux d'agriculteurs et de leur « *picture wives* » non expressément interdits par l'arrangement. Les Etats du Pacifique se refusent à appliquer les clauses des traités fédéraux. Le gouvernement fédéral ne dispose pas de moyens efficaces pour contraindre les Etats particuliers à les respecter. Mais, désireux aussi de main-

(1) DUPUIS: *Cours de Droit des gens, professé à l'Ecole des Sciences Politiques*, 1931-1932, p. 129 sqq.

tenir la composition du mélange américain avec sa teinte anglo-saxonne, il généralise les réserves sous le nom de « Domaine Réserve ». Il rompt unilatéralement, en 1924, les traités conclus avec la Chine et le Japon sous prétexte que les questions d'émigration et d'immigration rentrent dans la compétence exclusive de chaque Etat, libre de les régler dans la plénitude de sa souveraineté (1).

Le troisième différend prend naissance entre l'Angleterre et les Etats-Unis à propos du Canal de Panama. Le 16 juin 1914, le Congrès vote une loi dispensant les navires de commerce américains voyageant d'un point à l'autre des Etats-Unis de tout droit de passage dans le canal. L'Angleterre proteste en invoquant le Traité Hay-Pauncefote du 8 novembre 1901 par lequel les Etats-Unis se sont engagés à respecter la liberté du commerce et l'égalité de traitement. Le Congrès déclare alors sa décision fondée en droit sur la compétence exclusive, les Etats-Unis ayant la souveraineté pleine et entière sur le canal de Panama. Le 13 novembre 1914, seulement, Wilson obtient le retrait de la loi (2).

A plusieurs reprises, le problème du Domaine Réserve s'est donc posé avant 1914. Nous allons voir comment il a été résolu après la coupure de 1919.

(1) GIDEL: *Cours de Droit international professé à l'Ecole des Sciences Politiques*, 1931-1932, p. 116.

(2) *Ibid.*, 1932-1933, p. 194.

SECTION III

Raisons particulières et générales qui ont amené la solution du problème par l'article 15 alinéa 8 du Pacte

Il n'est pas possible de supposer un seul instant que la guerre de 1914 ait permis de faire table rase du passé, de méconnaître complètement ou d'ignorer les conflits entre la souveraineté des Etats et le droit international. La seule signature du Pacte n'a pas suffi à anéantir ces redoutables difficultés. La Société des Nations, libre association d'Etats souverains, comprend des Puissances très anciennes dont le passé politique et juridique ne peut certes pas s'effacer d'un trait de plume et d'autres toutes nouvelles. Ces dernières, formées de nationalités longtemps opprimées par un joug étranger, contraintes à accepter des obligations vis-à-vis des minorités sous la surveillance de la Société des Nations, sont très jalouses de leur fraîche indépendance comme le montre déjà leur mauvaise humeur à considérer « la protection internationale des minorités ». De même que, vis à vis de la Justice interne, l'Etat se réserve un domaine, si restreint soit-il, où nul contrôle juridique n'est admis, il est facile de prévoir qu'en se résignant à la création d'une Justice internationale, les Etats n'entendront pas renoncer d'avance à leur pouvoir discrétionnaire sur certaines

matières. Leur confiance dans les organes internationaux est trop limitée pour abandonner la protection de leurs intérêts vitaux au seul droit international.

Bien que la notion de domaine réservé n'ait pas été introduite dans le Pacte sous l'effet apparent de controverses doctrinales, celles-ci n'en ont pas moins exercé une influence profonde sur l'adoption rapide et sans discussion (1) de l'article 15 alinéa 8 rédigé en faveur d'intérêts très particuliers, ceux des Etats-Unis. Ceci prouve qu'il répond bien au secret désir de tous les membres. Dans la première rédaction du projet du Pacte de la Société des Nations du 14 février 1919, il n'est nullement traité du domaine réservé à la compétence exclusive des Etats. Le Président Wilson part aux Etats-Unis emportant avec lui cette première ébauche acceptée par la conférence plénière de la Paix. Mais, pendant son absence, à la Conférence des Neutres qui se tient à Paris, certains Etats comme la Suisse et la Hollande manifestent des inquiétudes sur la large compétence attribuée à la Société des Nations par le Pacte. La délégation suisse propose un amendement conçu en ces termes: « Sous réserve des dispositions du présent Pacte, la souveraineté des Etats membres reste intacte et la Société ne s'occupera pas des affaires intérieures des Etats » (2). De son côté, la Grèce,

(1) Un des témoins anglais des séances de la Commission pour la S.D.N. à l'Hôtel Crillon, rapporte, non sans humour, que l'amendement américain relatif au Domaine réservé fut immédiatement renvoyé au comité de rédaction dès sa présentation: « *With no dissent and little comment!* » (sans opposition et peu de commentaires). D.-H. MILLER: *The Drafting of the Covenant*.

(2) *Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale*, 4 août 1919, p. 295.

par l'intermédiaire de M. Venizelos, proclame que l'esprit inspirant le Pacte est d'éviter tout empiètement de souveraineté. Le Chili réclame le droit pour les petites Nations de régler le sort de leurs propres affaires. Tandis que se dessine ainsi sur le continent une sorte de défense contre les interventions éventuelles de l'organisme international naissant, le Président Wilson se heurte aux Etats-Unis à une résistance très vive de la part des membres de la majorité républicaine du Sénat qui ne cachent pas leur hostilité au Pacte conçu de cette façon. Les Etats-Unis sont las de la guerre, ils aspirent à se retirer au plus vite des querelles européennes. Telle est la signification des élections à majorité républicaine de 1918. Un conflit est inévitable entre les Républicains, nationalistes, fermement attachés aux doctrines de Washington et de Monroe, et Wilson, démocrate, champion de l'internationalisme. Les sénateurs lui reprochent d'avoir méconnu les principes de Monroe et exposé les Etats-Unis à voir leur liberté d'action détruite dans des questions intéressant leur existence même. Ce dernier chef vise l'immigration et les tarifs douaniers protecteurs. En effet, le 13 février, le colonel House, au nom du gouvernement fédéral, suggère à la Commission de l'Hôtel Crillon, lors d'une séance plénière, d'introduire dans le Pacte une disposition garantissant le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion dont les manifestations ne sont pas incompatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Le délégué du Japon, le Baron Makino, présente alors, comme pour appuyer la proposition américaine, l'amendement suivant: « L'égalité des Nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, les Hau-

tes Puissances contractantes conviennent d'accorder aussitôt que possible à tous les nationaux étrangers des Etats, membres de la Société des Nations, un traitement égal et juste sous tous les rapports, sans faire entre eux aucune distinction soit en droit, soit en fait, en raison de leur race ou de leur nationalité » (1). Le Japon, soutenu par la Chine, le justifie par des arguments difficilement discutables: il invoque l'humanité, le libéralisme — (le Traité de Berlin en 1878 a affirmé déjà l'égalité des hommes de croyances différentes) — et les sacrifices que la grande guerre a indistinctement exigés de tous: « Dans cette guerre, dit-il fort éloquemment, pour atteindre le but commun, des races différentes ont combattu ensemble sur le champ de bataille, dans les tranchées, en pleine mer, se sont aidées mutuellement et ont sauvé les existences de leurs compagnons d'arme sans considération des différentes races... Je pense qu'il est simplement juste qu'après les souffrances et cette délivrance communes, le principe de l'égalité parmi les hommes soit admis et devienne la base de leurs relations futures » (2). Aux yeux du délégué japonais il est impossible de séparer religion et race, donc, à un article sur l'égalité des religions, il est logique d'en ajouter un sur les races. La Commission se trouve alors fort embarrassée. Son Président se borne à constater qu'il y a opposition. Les Etats-Unis retirent leur demande pour faire tomber celle du Japon. Le danger apparaît nettement à cette première alerte: le Japon prétend se servir de la Société des Nations pour internationaliser les questions d'émigration et ne plus supporter surtout des

(1) David HUNTER MILLER, *op. cit.*, p. 242.

(2) *Ibid.*, p. 246.

traitements discriminatoires de la part des Etats-Unis (1).

Les Sénateurs américains, conscients de la manœuvre japonaise, font à Wilson de si graves objections, que, celui-ci, pour leur donner satisfaction sur deux points importants, amende le projet primitif du Pacte. La première modification porte sur la doctrine de Monroë et l'autre constitue une réponse décisive aux exigences du Japon. C'est, le 24 mars 1919, à la douzième séance de la Commission que Wilson les expose. Ils lui ont été tracés par l'ancien président de Taft, Républicain, mais partisan de la Société des Nations, dans un télégramme du 18 mars 1919. La version exacte en est précieuse car elle est passée à peu de choses près dans le Pacte :

« Si vous rapportez le traité avec le Pacte de la Société des Nations, faites de plus précises mentions de la Doctrine de Monroë, exigez l'unanimité pour prendre les décisions au Conseil et à l'Assemblée et ajoutez à l'article 15 une disposition aux termes de laquelle le Conseil ou l'Assemblée, lorsqu'ils jugeront que le différend à eux soumis est une question qui, en vertu du droit international, est exclusivement dans la juridiction et la politique domestiques des parties, le constateront dans un rapport sans recommander de solution au différend. Il n'y aura plus ainsi d'opposants au Sénat. L'addition opérée à l'article 15 répondra à l'objection relative à l'immigration japonaise, de même que celle de l'article 21 aux reproches portant sur les tarifs douaniers » (2).

(1) David HUNTER MILLER. A ce propos M. Miller écrit : « *An article on religious liberty would have been most dangerous!* (un article concernant la liberté religieuse aurait été dangereux au plus haut point) ».

(2) *If you bring back the treaty with the League of Nations in it, make more specific reservations of the Monroë doctrine, require expressly*

Le Président Taft emploie le mot « domestic » (domestique) parce qu'il applique la même distinction de compétence existant entre le Gouvernement fédéral et les Etats particuliers de l'Union sous le contrôle de la Cour Suprême, aux Nations constituées en une sorte de fédération mondiale.

Selon les instructions du Président Taft, Wilson réclame l'insertion du texte de ce dernier dans l'article 15 aux termes duquel les membres conviennent de porter devant le Conseil leurs différends susceptibles d'entraîner une rupture. A son tour, le délégué anglais soutient un amendement dans le même sens: « Il n'y aura rien dans ce Pacte qui limite la souveraineté des Etats membres ou leur droit de décider de leurs propres affaires politiques intérieures, sauf ce qui y est expressément établi » (1). La Chine, se souvenant d'un passé encore récent, désireuse de ne voir subsister dans le Pacte aucun prétexte d'intervention dans ses affaires intérieures, veut encore renforcer le correctif américain. Son délégué Koo demande l'adjonction de la phrase suivante: « *Unless a recommendation is desired by the party within whose exclusive jurisdiction the question lies* », c'est-à-dire: « A moins que la partie à la juri-

unanimity of action in executive council and body of delegates, and add to article 15 a provision that, where the executive council or the body of delegates finds the difference to be a question, which by international law is solely within the domestic jurisdiction and policy of one of the parties, it shall so report and recommend no settlement of the dispute. The ground will be completely out from under the opponents of the League in the Senate. Addition to article 15 will answer objection as to japonese immigration as well as tariffs under article 21. (Taft Papers, p. 323 sqq.)

(1) *Nothing in this covenant shall be deemed to limit the sovereignty of the states members of the League or their right to decide their own domestic policy except as therein expressly stated* ». (D. H. MILLER, *op. cit.*, p. 332).

diction exclusive de laquelle la question appartient désire une recommandation pour constater son droit ». Ainsi l'autre partie ne saurait dans aucun cas prétendre s'ingérer dans ses affaires intérieures.

Le texte américain, adopté par la Commission, est renvoyé au Comité de rédaction. Malgré cette réponse à peine voilée des Puissances au Japon, celui-ci reprend son idée sur l'égalité des races une première fois sous sa forme primitive et une seconde comme complément au Préambule. L'opposition la plus forte ne vient pas des Etats-Unis, mais de Lord Robert Cecil et des Dominions, particulièrement de l'Australie. Le délégué de cette dernière dit: « Si la Société des Nations peut forcer un Etat à amender ses lois d'immigration, de naturalisation, de franchise, alors il ne reste plus à cet Etat que l'ombre de la souveraineté » (1). Le Baron Makino demande d'intercaler dans le passage du Préambule où il est déclaré qu' « il importe d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la Justice et l'Honneur » l'affirmation expresse de l'acceptation du principe de l'égalité des Nations et du juste traitement de leurs nationaux. Il est fait alors observer poliment au Japon que le Préambule sous sa forme actuelle très large est en harmonie complète avec le désir qu'il a exprimé. Bien plus, la Suisse entend maintenant prendre nettement parti: « Pour assurer l'égalité de traitement entre les Etats membres de la Société des Nations en matière d'immigration et d'établissement, il est disposé ce qui suit: aucun Etat n'est tenu de recevoir sur son territoire des citoyens et sujets d'un

(1) D. H. MILLER, *op. cit.*, p. 332 sqq.

autre Etat dans une proportion plus forte par rapport à sa population que ses propres ressortissants représentent dans la population de cet autre Etat » (1).

Toutes ces discussions aboutissent dans le Pacte à l'alinéa 8 article 15 et à l'article 21 (doctrine de Monroe). Ces deux articles ont une origine et une portée identique: ils visent à créer un domaine réservé. Dans l'article 21, le principe de Monroe est qualifié d'entente régionale compatible avec le Pacte. Or, il ne l'a jamais été. Il est une attitude politique traditionnelle des Etats-Unis; il a parfois été accepté par les Etats américains, plus souvent imposé; il n'a jamais fait l'objet d'une convention formelle. L'article 21 établit donc un domaine réservé purement américain.

Quant à l'alinéa 8 de l'article 15, sa rédaction définitive dans la version française est: « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution ». Nous verrons plus loin les différences qu'il présente avec la formule américaine du projet.

Par cet alinéa perdu dans le Pacte, la compétence si générale de la Société des Nations à l'égard des conflits internationaux susceptibles d'entraîner une rupture se trouve restreinte, plus ou moins, suivant l'interprétation qui sera donnée à ses termes souples, mais vagues. C'est sur ce texte que s'est principalement appuyée toute la construction juridique du Domaine réservé en Droit international que nous allons maintenant analyser à la

(1) D. H. MILLER, *op. cit.*, p. 332 sqq.

lumière des faits. D'après les débats qui ont présidé à sa naissance, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les Etats n'auraient pas accepté le contrôle international sur des questions leur paraissant vitales. La Société des Nations, dès sa création, se serait heurtée à la souveraineté, mot soigneusement évité dans le Pacte. Il a mieux valu circonscrire le mal en le précisant franchement et objectivement plutôt que d'édifier un fragile organisme qui, pour avoir été trop ambitieux et trop idéaliste, se serait irrémédiablement écroulé.

CHAPITRE PREMIER

Le Domaine réservé, principe de droit international. Ses caractères et son rôle.

SECTION I

Le Domaine réservé dans le Pacte

Nous avons déjà fait remarquer que le mot « souveraineté », longtemps principe fondamental du Droit des gens, n'est pas mentionné dans le Pacte. S'il a été évité par crainte de favoriser les abus des Etats les plus puissants, la chose en elle-même n'a pas disparu complètement et se retrouve dans maintes de ses dispositions. La situation n'est pourtant plus identique; il y a eu une sorte de renversement de la présomption *juris tantum* existant jusque là. En effet, auparavant, l'idée de souveraineté est à la base du Droit international. Le principe de la liberté absolue des Etats domine. Il n'y a donc pas de droit des gens véritable, mais un droit exclusivement né d'une volonté expresse ou tacite. Ayant subi la même évolution que les autres disciplines juridiques, le droit international moderne est peu à peu devenu moins individualiste. La Société des Etats et la communauté humaine s'étant un peu rapprochées du stade social, certaines tentatives ont été faites pour modifier l'ordre établi primitivement. Désormais le Droit international constitue le point de départ. Il n'est plus une limite plus ou moins volontaire au droit interne. Ce dernier s'intègre en lui. Mais le Droit international régissant les rapports des Etats entre eux se

trouve avoir la prépondérance. Le changement de nom indique la transformation. Bien qu'il ait été soutenu que le Domaine réservé soit la part réservée à la suprématie du droit interne, il n'en est pas moins vrai que le terme implique une idée de limitation, d'exception que ne contient pas la souveraineté. Il est, certes, possible que des abus dans l'application du principe soient à redouter, mais il y a là malgré tout une nuance appréciable.

Les rédacteurs du Pacte n'ont pas vu dans l'alinéa 8 de l'article 15 un raisonnement juridique bien clair. Ils ont simplement cherché un moyen pour les Etats d'échapper dans certains cas à la compétence de l'organisme international dans un but essentiellement politique. Sous l'influence anglo-saxonne, ils ont repoussé les règles fixes et rigides et la formule a pu, en s'adaptant aux faits, donner naissance à une théorie imparfaitement arrêtée dans leurs esprits. C'est la seule méthode capable de faire progresser le droit international et d'étendre son champ d'action dans la mesure des possibilités de l'heure.

Il faut connaître les termes exacts des textes anglais et français de l'alinéa 8 de l'article 15 pour analyser la nature du domaine réservé. Le premier présente quelques petites différences avec celui rédigé en français. Plusieurs auteurs ont cru devoir interpréter ce dernier à la lumière de la version anglaise qui leur paraît plus précise. Mais, en pratique, elles n'ont pas d'importance, la Cour permanente de Justice Internationale ayant déclaré les deux dispositions de portée identique (1).

(1) « La Cour estime que les expressions « *solely within the domestic jurisdiction* » (d'ordre intérieur) et « à la Compétence exclusive » doivent « en l'espèce être considérées comme ayant la même portée. » *Rec. C. P. J. I.*, Série B, Avis n° 4, 7 février 1923, p. 21.

« Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que *le droit international laisse à la compétence exclusive* de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

La version anglaise est la suivante:

« If the dispute between the parties is claimed by one of them and is found by the Council to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report and shall make no recommendation as to its settlement », c'est-à-dire: « Si une des Parties prétend et si le Conseil juge que le différend porte sur une matière qui, *en vertu du droit international*, appartient exclusivement à la juridiction domestique de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport et ne fera aucune recommandation quant à son règlement ».

Remarquons en passant que le mot anglais « appartient » prête à une interprétation active du rôle du droit international dans l'attribution des compétences. L'expression française « laisse » a, au contraire, un sens passif.

Il y a lieu de s'étonner de voir une disposition aussi considérable ne figurer ni en tête du Pacte, ni dans un article distinct, ni même dans ceux de principe tel que l'article 12. Sa place s'explique pourtant aisément si nous nous reportons aux préoccupations politiques qui ont amené son introduction dans le Pacte. Elle n'est pas à négliger pour déterminer la nature et la signification du domaine réservé. Le but principal du Pacte est le règlement pacifique des conflits internationaux susceptibles de menacer la paix: il n'y a plus de guerre licite sans examen préalable du litige. La Société des Nations est compétente pour tous

les différends dans ce sens qu'elle doit toujours en connaître ou même parfois s'en saisir d'office. L'article 11 énonce ce principe: « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ». Elle est également compétente pour régler ces mêmes difficultés soit par l'arbitrage ou le règlement judiciaire quand les parties y consentent (article 13), soit par la médiation du Conseil (article 15); dans ce dernier cas, il faut qu'une des parties porte l'affaire devant le Conseil: « S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets ». Dans la première phase de la procédure, le Conseil (ou l'assemblée saisie par le Conseil) s'efforce de concilier les prétentions des deux parties. En cas d'échec, la médiation obligatoire du Conseil (ou de l'Assemblée) intervient sous la forme d'un rapport recommandant les solutions les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce (alinéa 4). Si ce dernier est accepté à l'unanimité, moins les voix des représentants des parties (alinéa 6), il a force obligatoire. Les membres de la Société s'engagent alors à ne recourir à la guerre contre aucune partie se conformant aux conclusions de l'enquête. Ils doivent en outre aider la Partie attaquée ayant obtenu gain de cause. Il y a donc ici exception à la règle de l'unanimité tandis que, lors

de la tentative de conciliation du Conseil, celle-ci doit exister. Si le rapport (alinéa 7) n'obtient que la majorité, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

De cette analyse succincte de l'article 15, il ressort que la médiation du Conseil est la procédure normale, celle de droit commun. En se contentant de la demande d'une seule des parties pour la mettre en mouvement, le Pacte lui a donné une importance extrême. Or, dans cet article 15 qui cherche à donner un règlement pacifique à tous les litiges politiques et juridiques, le domaine réservé se trouve inclus (alinéa 8) sous la forme d'une sorte d'exception d'incompétence. Par suite du caractère capital de l'article dans lequel il est compris, cet alinéa acquiert une particulière gravité. Il a été introduit, nous l'avons vu, pour apaiser la crainte éprouvée par divers Etats de voir la Société des Nations limiter leur pouvoir souverain sur des matières touchant de très près à leurs intérêts essentiels. Cette éventualité n'est à redouter que si le Conseil (ou l'assemblée) a la possibilité d'exercer une contrainte à leur égard. La place, au premier abord surprenante, de cette disposition se justifie donc par le fait que la procédure de l'article 15 est assortie de sanctions. Il a paru inutile de la prévoir dans le cadre de l'article 11 puisque le Conseil (ou l'assemblée) n'a que le rôle d'un médiateur. Au contraire, les pouvoirs impartis par l'article 15 au Conseil (ou à l'assemblée) ont pu incliner certains Etats à redouter de voir la Société des Nations édicter des sanctions à propos de matières qu'ils entendent faire dépendre de leur seule souveraineté. C'est donc exclusivement dans les cas où la Société des Nations serait entraînée à prescrire des sanc-

tions que les Etats peuvent opposer l'exception de l'alinéa 8.

Beaucoup d'auteurs (1) sont déçus par cette renaissance déguisée de la souveraineté. Ils considèrent le domaine réservé comme une hérésie juridique, une règle politique par ses origines et son objectif, permettant au Droit interne d'avoir la prééminence. S'il est naturel de regretter que le droit international en soit encore à un stade transitoire, il ne faut pas méconnaître les sérieux progrès que le Pacte marque dans l'état du droit. Tout ce qui est réalisable, compte tenu des circonstances, a été fait. Il est indispensable d'examiner, sans idées préconçues, l'alinéa 8. Il est possible d'y retrouver une réédition des traditionnelles réserves d'avant la guerre: honneur, intérêts vitaux, etc... Nous avons déjà souligné combien l'insertion de ces dernières dans un traité risque d'annuler totalement les engagements pris par suite de leur interprétation subjective réservée aux Puissances d'après leur propre droit interne. La simple lecture de l'alinéa 8 suffit à nous révéler que le « Domaine réservé » est une notion autonome, très différente de celle des « réserves » bannies du Pacte, donc du Droit international commun, sauf conventions contraires. Les réserves constituent en effet des exceptions politiques d'incompétence qui finissent par devenir la règle puisqu'elles sont invérifiables et incontrôlées. Par contre, celle tirée de l'alinéa 8, tout en étant un déclinatoire d'incompétence opposée au Conseil ou l'Assemblée, n'est plus

(1) Cf. en particulier :

G. SCHELLE : *La critique du soi-disant domaine de compétence exclusive*. *R. D. I. L. C.* 1933, p. 37 sqq.

V. BRUNS : *Völkerecht als Rechtordnung*.

ADATCI : *Note sur les amendements japonais au Protocole de Genève*.

psychologique et subjective, mais juridique et objective. Il n'y a aucun doute à ce sujet et la pratique a encore accentué ce caractère. La compétence exclusive n'est pas appréciée par les parties en cause. Le fait de l'invoquer ne dessaisit pas l'autorité internationale, il limite son pouvoir de règlement. Le Conseil (ou l'assemblée) estime, d'après le Droit international, si, véritablement, il y a ou non compétence exclusive. La qualification par les lois d'un Etat d'une certaine question comme réservée est dépourvue de valeur. Il est donc injuste de dire *a priori* que le Domaine réservé consacre la supériorité du droit interne des Etats sur le Droit international. C'est celui-ci qui attribue les compétences internationale ou exclusive. Le Domaine réservé intégré dans le droit international ne porte pas atteinte, en principe, à sa suprématie. Le caractère judiciaire de la décision sur la compétence est encore renforcé par l'habitude contractée par le Conseil, autorité surtout politique, de prendre presque toujours l'avis, soit d'un Comité de juristes, soit de la Cour Permanente de Justice internationale. Le Conseil, bien qu'il n'y soit pas obligé, adopte toujours le point de vue de la Juridiction suprême. C'est cette dernière qui, en réalité, détient le contrôle judiciaire de l'exception de compétence exclusive. Il est ainsi confié à un organisme éclairé, impartial et soustrait aux influences diplomatiques. L'alinéa 8 constitue effectivement une mesure protectrice de la souveraineté que la Cour Permanente, comme le Pacte, désigne par « indépendance » (1). La souveraineté est ainsi non plus politique, mais juridique. Elle se trouve donc compatible avec une

(1) « ...Le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance de l'Etat... l'intérêt de la Société doit s'arrêter devant l'intérêt

organisation internationale à condition d'être enfermée dans d'étroites bornes. La jurisprudence s'est prononcée à plusieurs reprises dans ce sens. Lors de l'affaire des Iles d'Aland, le Conseil, le 12 juillet 1920, sollicite l'avis d'une commission de trois juristes sur le point de savoir si le différend suédo-finlandais porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande. Nous trouvons dans le rapport établi l'affirmation suivante: « En adoptant expressément cette disposition (celle de l'alinéa 8) qui aurait pu être sous-entendue par application des règles du droit international, le Pacte lui a donné une importance toute spéciale, confirmant ainsi le dessein bien arrêté des membres de la Société des Nations de ne pas porter atteinte à la souveraineté intérieure des Etats » (1). A son tour, la Cour Permanente, dans ses avis consultatifs N° 4, à propos des décrets de nationalité, et N° 5, lors du litige russo-finlandais sur la Carélie Orientale, a émis une opinion analogue. Dans le premier, la Cour s'exprime en ces termes: « En raison de la compétence si générale de la Société des Nations, le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats, c'est l'alinéa 8 de l'article 15..., l'intérêt de la Société de pouvoir recommander en vue du maintien de la paix toutes solutions qu'elle considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce doit, à un point déterminé, s'arrêter

également primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires, que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif. » Avis n° 4 du 7 février 1923, p. 25.

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, 1920, octobre-novembre-décembre et supplément spécial N° 3. (Les trois juristes étaient Huber, Larnaude et Struycken.)

« devant l'intérêt également primordial de chaque Etat de
 « conserver intacte son indépendance dans les affaires
 « que le droit international reconnaît comme étant de
 « son domaine exclusif » (1). Dans l'Avis numéro 5 du
 23 juillet 1923, il s'agit d'un conflit où l'une des parties,
 la Russie, n'appartient pas à la Société des Nations. La
 Cour refuse par 7 voix contre 4 de donner l'avis sollicité
 par le Conseil. Elle viole ainsi l'article 17 du Pacte appli-
 cable en l'espèce parce que l'U.R.S.S. n'accepte pas de se
 faire représenter. L'article 17 est une exception au prin-
 cipe de la souveraineté des Etats, car la Société des Nations
 y est déclarée compétente en cas de litige entre un Etat
 membre et un non-membre invité par elle à se soumettre
 aux obligations du Pacte. Le refus de la Cour semble
 difficilement justifiable alors surtout qu'il lui est demandé
 un avis et non de rendre un arrêt. Interprétant l'article 17,
 la Haute juridiction dit: « Cette règle ne fait que recon-
 naître et appliquer un principe qui est à la base même du
 droit international, le principe de l'indépendance des
 Etats » (2). De la même conception très juste s'inspire
 M. Le Fur: « Le Domaine réservé est une compétence
 naturelle de l'Etat déterminé d'après son objet; c'est
 une consécration par le droit international du rôle propre
 de l'Etat dans la Société internationale d'une époque
 donnée » (3). La compétence de la Société des Nations
 n'est très générale que lorsque des différends naissent
 entre Etats mettant en jeu la paix du monde (articles 11

(1) *Publications de la Cour Permanente de Justice internationale.*
 Série B, Avis N° 4, p. 25 sqq.

(2) *Ibid.*, Série B, Avis N° 5, p. 27.

(3) LE FUR: *Règles générales du Droit de la paix. Rec. des Cours de l'Académie de La Haye*, Tome 54, p. 303.

et 12). Les principes posés sont assez souples pour donner lieu à une répartition de compétences entre autorités distinctes sur la base du droit international. Dans ses premiers articles, le projet de résolution présenté par M. Le Fur, rapporteur à l'Institut de droit international à la session d'Oslo en 1931 sur « La reconnaissance, la détermination et signification en droit international du Domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat », résume ces conclusions :

« 1° L'Etat conserve sa souveraineté depuis la création de la Société des Nations, non pas au sens ancien de souveraineté absolue, ce qui serait la négation du droit international, mais au sens de décision en dernier ressort pour les questions de sa compétence avec un pouvoir de contrainte inconditionné. »

.....

« 3° Dans la communauté internationale organisée, les attributions de souveraineté (c'est-à-dire le droit de se prononcer en dernier ressort sur un point donné) peuvent être réparties entre des autorités ou des pouvoirs distincts; cette répartition est déjà réalisée sur des points déterminés par le droit international positif dans les rapports entre les Etats et la Société des Nations » (1).

Le Domaine réservé ne semble donc en aucune façon s'apparenter aux réserves politiques. De plus, l'exception de compétence exclusive est maintenant la seule opposable à l'autorité internationale. Il ne saurait être question d'exciper dans un différend entre deux Etats de réserves telles que l'honneur national, les intérêts vitaux, la législation interne. Le droit international protège d'une

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1931.

manière suffisante ce qui est digne de respect dans l'indépendance des Etats. Ceux-ci ne peuvent échapper à leurs obligations internationales, léser d'autres Etats, en se retranchant derrière de prétendus droits fondamentaux qui ne sauraient exister sans être reconnus au préalable par le Droit international. Comme l'a exprimé, dans une belle parole, un des Présidents de la Cour Permanente, M. Huber, l'honneur national consiste à accomplir son devoir de nation civilisée: « La question n'est pas de savoir ce que nous pouvons faire, mais ce que nous devons faire » (1). Le Conseil et la Cour ont plusieurs fois insisté sur le fait que le Domaine réservé exclut toute possibilité pour un Etat de se prévaloir d'autres exceptions. Dans l'Avis numéro 4 déjà visé, la Cour déclare: « L'article 15 établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage en conformité de l'article 13 sera porté devant le Conseil; les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article » (2).

La question s'est posée avec acuité dans le conflit italo-grec à propos de Corfou au mois d'août 1923. Plusieurs officiers italiens, appartenant à une Commission envoyée par la Conférence des Ambassadeurs pour délimiter la frontière gréco-albanaise, sont assassinés en territoire grec. L'Italie adresse au Gouvernement grec, le 29 août, un violent ultimatum. La Grèce refusant d'adhérer à certains de ses points particulièrement injurieux, l'Italie, à titre de représailles, bombarde et occupe en pleine paix l'Ile de

(1) « *Nicht was Können wir tun sondern was müssen wir tun ist die Frage.* »

(2) *Publications de la C.P.J.I.*, Série B, N° 4, p. 23.

Corfou. La Grèce, le 1^{er} septembre, fait appel au Conseil de la Société des Nations. Elle déclare accepter toutes les décisions que le Conseil croira devoir prendre. Mais elle désire auparavant que sa responsabilité internationale, c'est-à-dire l'insuffisance des précautions prises, soit prouvée. Si celle-ci ne peut être établie, l'Italie n'a droit qu'à des réparations officielles et à l'application des lois grecques aux criminels. Mais l'Italie décline la compétence de la Société des Nations. La Conférence des Ambassadeurs est, à son avis, seule qualifiée pour l'exécution des Traités de paix. La Société des Nations ne peut, estime-t-elle, connaître que de litiges susceptibles d'entraîner une rupture. Cette argumentation est spécieuse. Le Conseil a, en effet, le droit de se déclarer compétent sur la base de l'article 15. Mais il lui est loisible de laisser la Conférence des Ambassadeurs régler le différend puisqu'avant la médiation obligatoire, il doit tenter de concilier les parties par tous les moyens. C'est ce qu'il résout de faire et il se borne à prendre acte de la décision de la Conférence qui lui est communiquée. Mais le raisonnement du délégué italien lui paraît assez dangereux pour nécessiter une mise au point. M. Salandra, au cours des débats, déclare en particulier: « La création de la Société des Nations ne constitue point un renoncement à tout droit des Etats d'agir pour la défense et la sûreté de leurs droits et de leur dignité. S'il en était ainsi, aucun Etat ne voudrait en faire partie. L'autorité des organes du Droit public international, l'autorité même de la Société des Nations que le Gouvernement italien n'a aucunement l'intention de méconnaître, doit être maintenue et respectée, mais la première condition est que l'organe même en reconnaisse et en observe les limites. La paix du monde n'est ni troublée ni

menacée par l'acte de garantie accompli par l'Italie » (1). Le 28 septembre 1923, le Conseil charge un comité de juristes, présidé par M. Adatci, d'étudier huit questions: légitimité des représailles, responsabilité internationale en matière de crime politique, qualification des différends internationaux susceptibles d'entraîner une rupture, suspension de l'action du Conseil quand l'examen du différend se poursuit par une autre voie; enfin, sous le numéro 3, le Conseil demande si le moyen déduit de l'article 15, alinéa 8, est la seule exception d'incompétence tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil. Sur ce dernier point qui seul nous intéresse pour le moment, voici la réponse faite par le Comité dans une lettre du 24 janvier 1924, adressée au Président du Conseil de la Société des Nations:

« Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties, conformément aux termes de l'article 15, alinéa 1, le cas envisagé par l'alinéa 8 de l'article 15 est le seul où le Conseil n'a pas à examiner le différend, notamment les Réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'exceptions opposables par l'une des parties » (2). Le Conseil adopte cette conclusion et met fin ainsi à l'inquiétude née des propos du Gouvernement italien. Si les réserves sont absentes du Pacte, nous les verrons cependant subsister en droit positif à côté du Domaine réservé.

L'alinéa 8, apportant une dérogation à un principe,

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, novembre 1923, p. 1288.

(2) V. *Journal Officiel de la S.D.N.*, 1925, et Ch. DE VISSCHER: *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec. Rev. dr. int. et lég. compar.*, 1924.

doit s'interpréter restrictivement. Etant donné la puissance de son fondement, il est assez dangereux pour qu'il soit d'une élémentaire prudence d'enfermer son application dans des limites précises. Cette idée est d'ailleurs dans l'esprit du droit en général et s'appuie sur de sérieuses considérations tirées du Pacte. Elle est celle de presque tous les auteurs (Politis, Scelle, Titeano, Dupuis, Le Fur, Rousseau, etc...) (1) et a pour elle une jurisprudence très ferme. Le Conseil et la Cour Permanente ont toujours eu tendance à retenir les affaires soumises et à repousser la compétence exclusive. Dans son Avis numéro 4, la Cour dit à ce sujet: « Cette disposition, apportant une exception aux principes consacrés par les paragraphes la précédant, ne se prête à aucune interprétation extensive » (2). Plusieurs conséquences en découlent: certaines sont indiscutablement admises par le Pacte; d'autres, selon l'interprétation donnée, le sont implicitement. L'alinéa 8 commence par ces mots: « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît... ». Il faut donc, pour sa mise en jeu, qu'il soit invoqué devant le Conseil ou la Cour Permanente. Si les parties sont d'accord pour y renoncer, le Conseil devient compétent pour statuer au fond dans les conditions ordinaires. L'exception ne saurait, non plus, être soulevée à tout moment de la procédure. Rappelons que l'alinéa 8 se trouve dans le texte immédiatement après les alinéas 6 et 7 prévoyant la phase aiguë du conflit, à savoir l'échec des tentatives de pure conciliation du Conseil. Elle ne peut paralyser son action fondée sur les articles 4: « Le

(1) Voir cependant en sens contraire: CASTBERG: *La compétence concernant le règlement des différends internationaux. Rev. dr. int. et lég. compar.*, 1922.

(2) *Publications de la C.P.J.I.*, Série B, Avis N° 4, p. 25.

Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde » ; 11 : « Le Conseil, en cas de guerre ou de menace de guerre, prend les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations », et même 15, alinéa 3 : « Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend ». S'il en était autrement, la Société des Nations ne serait plus capable de remplir sa mission essentielle : la sauvegarde de la paix. Son rôle conciliateur, n'étant pas sanctionné par un pouvoir coercitif, n'a pas de limites. D'ailleurs l'alinéa 8 est ainsi conçu : « Au cas où le Conseil reconnaîtrait la compétence exclusive d'une Partie, il le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution ». Les mots « *rapport* » et « *recommander* » donnent tout lieu de penser que l'alinéa 8 a trait à la deuxième phase de la procédure de l'article 15, celle où le Conseil n'a plus le rôle d'un médiateur, mais d'un juge. Il est vrai que, dans la pratique, les Etats, à plusieurs reprises, ont opposé leur compétence exclusive au Conseil saisi sur la base de l'article 11, par exemple la Turquie dans l'affaire du Patriarcat œcuménique (1) dont nous reparlerons. La justification réside dans le fait que la procédure, dans ces hypothèses, aurait logiquement abouti à l'établissement d'un rapport par le Conseil en vertu de l'article 15, alinéa 4. Au demeurant, la question n'est plus discutable depuis le Protocole de Genève de 1924 que nous étudierons plus loin. Il décide, en effet, que le Conseil, devenu incompétent aux termes de l'alinéa 8 de l'article 15, peut postérieurement et à nouveau connaître du litige pour exercer sa médiation, par l'article 11. Certains ont poussé l'exagération

(1) Cf. *infra*, p. 138.

jusqu'à dire que le Domaine réservé exclut les simples négociations diplomatiques (1) ! C'est revenir aux anciennes réserves ou adopter la théorie peu juridique soutenue par l'Amérique sur l'immigration. Du moment que l'Etat ne subit pas de contrainte extérieure, le Domaine réservé n'a pas sa raison d'être. L'article 19 du Pacte confirme ce raisonnement: « L'assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Cet article concerne une matière — (la révision des traités, la renonciation à l'exercice de droits) — qui est dans le Domaine réservé, en principe. Le Pacte habilite l'organe international à provoquer des négociations entre les Etats intéressés à ce sujet.

L'interprétation stricte de l'exception de compétence exclusive entraîne l'impossibilité pour une Puissance de se servir de l'alinéa 8 pour se soustraire à une juridiction spéciale acceptée par Traité. La Cour Permanente l'a précisé dans l'Arrêt numéro 2, du 30 août 1924, sur les concessions Mavrommatis à Jérusalem (2). Le Gouvernement anglais ayant soulevé une exception préliminaire d'incompétence, elle lui rappelle son engagement spécial, en vertu de l'article 26 du Mandat palestinien, de soumettre tout différend relatif à l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat à la Justice internationale. En conformité avec les principes généraux du droit, la Puissance réclamant le bénéfice de l'exception a la charge de la

(1) Dans ce sens: SCHUCKING et WEHBERG: *Die Satzung des Volkerbundes*, p. 589 sqq.

(2) *Publications de la C.P.J.I.*, Série A, Arrêt N° 2, pp. 26 à 29.

preuve. Il est rationnel d'appliquer la règle: « *Reus in excipiendo fit Actor* ». Comme la compétence exclusive en droit international est une exception, il résulte encore qu'en cas de doute sérieux, il doit s'appliquer. La tendance jurisprudentielle ayant été depuis l'origine de retenir les litiges, cette solution n'est pas seulement théorique.

Il reste dans le même ordre d'idées un point à élucider, celui de savoir de quelle manière le Conseil reconnaît la compétence exclusive. Est-ce à l'unanimité ou à la majorité? La jurisprudence ne nous fournit aucune indication puisque ni le Conseil, ni la Cour ne se sont déclarés incompétents sur une question appartenant au Domaine réservé d'un Etat. Nous ne possédons jusqu'à présent qu'une jurisprudence négative. La doctrine est divisée. Pour certains auteurs (1), la constatation du Conseil étant purement procédurale, l'article 5, alinéa 2 du Pacte, est applicable et la sentence est rendue à la majorité. Pour d'autres (2), il s'agit d'une décision de fond. Le rejet de la demande d'un Etat parce qu'elle viole le Domaine réservé d'un autre Etat est une appréciation juridique sur le caractère du différend. Le droit commun, article 5, alinéa 1, en vertu duquel les délibérations du Conseil sont prises à l'unanimité (moins les voix des parties en litige) doit être observé. A notre avis, il n'est guère possible de parler ici de pure question de procédure puisque la reconnaissance du Domaine réservé est susceptible d'entraîner la guerre. Il suffit qu'une seule voix dissidente s'élève au Conseil, en dehors des voix des Parties en litige, pour éviter les inconvénients graves de la reconnaissance de la compétence

(1) SCHUCKING et WEHBERG, en particulier.

(2) CASTBERG, *op. cit.*, p. 200 sqq. Van Deth.

exclusive. Voilà le seul moyen de respecter le caractère restrictif de l'alinéa 8.

Le texte emploie la formule: « Le différend porte sur une *question* que le Droit international laisse à la *compétence exclusive* de cette Partie ». A « exclusive » correspond dans la version anglaise « *solely* » qui renforce « *domestic jurisdiction* » (juridiction domestique). L'expression dans les deux langues est assez équivoque pour que nous recherchions son sens exact. Remarquons, toutefois, avant d'analyser les mots-clefs: « compétence exclusive », le terme: « question » (en anglais: « *matter* »). Dans le Pacte, ce ne sont pas les « différends » qui se trouvent dans la compétence exclusive comme dans le texte du Président Taft (1), mais les « matières » objets de ceux-ci. Nous insistons sur cette idée: la Société des Nations peut toujours être saisie même d'un problème intéressant le Domaine réservé d'un Etat. Cette précision est indispensable à l'interprétation du terme « compétence » qui n'a pas ici son sens habituel. Il est très délicat de définir juridiquement la nature de l'alinéa 8 qui n'a pas été rédigé dans le but de délimiter sûrement les sphères respectives du droit interne et du droit international, mais pour éviter des interventions dangereuses de la Société des Nations.

La compétence paraît indiquer le droit de connaître d'un litige et de le juger. Mais ici elle signifie droit de régler librement certaines matières. Le projet d'amendement américain a parlé plus clairement de « juridiction législative nationale ». Le texte ajoute « exclusive »; il ne suffit pas que l'Etat ait une compétence, il faut encore

(1) Voir *supra*, p. 28.

qu'elle soit exclusive. La Cour Permanente, dans son avis N° 4, appuie sur le mot: « Il faut bien souligner le mot « exclusive » auquel correspond « *solely* ». Il ne s'agit « pas d'examiner si l'une des Parties en cause est ou n'est « pas compétente en droit pour faire ou non telle chose, « mais si la compétence qu'elle revendique est exclu- « sive » (1). Pour la Cour, ce terme vise le Droit international: une question est réglée par le Droit national seul maître de ses décisions, à l'exclusion du Droit international, ou par celui-ci. La preuve en est qu'un peu plus loin elle affirme dans l'avis que le Domaine réservé dépend du développement des rapports internationaux (2) par suite, de l'évolution du Droit international. Dès que ce dernier s'occupe d'un problème, il ne relève plus exclusivement du Droit interne. Il n'y a pas Domaine réservé et le Conseil recouvre sa compétence. En réalité, cette dernière est toujours internationale par nature car elle est attribuée par le Droit international à l'Etat. Ce qui est exclusif, c'est l'usage de cette compétence, son exercice. Exclusif est, au surplus, peu clair; il faudrait dire discrétionnaire. L'Etat exerçant sa compétence est seul juge de l'opportunité de ses actes et de leurs modalités. Au fond, ce n'est pas pour savoir si véritablement la compétence est exclusive, c'est-à-dire si le Droit international lui attribue compétence qu'il y a discussion, mais s'il a le droit de faire à sa guise de cette compétence un usage absolu. Or, « l'effet de l'alinéa « 8 est d'exclure la possibilité de cette constatation par « le Conseil et de l'obliger à reconnaître que dans un « certain domaine ce point ne saurait être considéré

(1) *Publications de la C.P.J.I.*, Série B, Avis N° 4, p. 23.

(2) *Ibid.*, p. 24.

« comme litigieux » (1). La Cour Permanente, dans son Avis N° 4, interprète d'une façon identique les mots obscurs de « compétence exclusive » : « A un certain point de vue on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est exclusive dans les limites tracées par le Droit international... Les mots « compétence exclusive » semblent plutôt envisager certaines matières »... dans lesquelles « chaque Etat est seul maître de ses décisions » (2). Ajoutons, dès à présent, nous aurons l'occasion d'y revenir, qu'un tel pouvoir n'est pas sans limites, si élastiques soient-elles, car une compétence ne peut être exercée que dans le but social pour lequel elle est conférée. Comme le remarque avec raison M. Dupuis, le terme « compétence exclusive » n'est pas heureux parce qu'il a l'air d'exclure du Domaine réservé toute idée de limite, de devoir, alors que la notion moderne de souveraineté comporte indubitablement des devoirs (3).

Il ressort nettement de l'alinéa 8 que le Conseil ou la Cour, appelés à se prononcer dans un cas donné sur le bien-fondé de l'exception de Domaine réservé, se bornent à établir la nature du différend, sans pouvoir se demander si la décision de l'Etat est juste ou non au fond. L'application de l'alinéa 8 n'aboutit pas à une solution du conflit puisque les Etats se servent de l'exception pour empêcher ce résultat. Cette observation conduit à d'importantes conséquences et commande la procédure suivie par le

(1) G. SCHELLE: *La critique du soi-disant domaine de compétence exclusive*. *Rev. dr. int. et législ. compar.*, 1933.

(2) *Publications de la C.P.J.I.*, Série B, Avis N° 4, p. 23.

(3) DUPUIS: *Les Règles du Droit de la Paix: Recueil des Cours à l'Acad. de La Haye*. Tome 32, p. 88.

Conseil ou la Cour Permanente. Dans les Avis N° 4 et N° 5, elle est notée avec insistance: « Ecarter la compétence exclusive d'un Etat ne préjuge d'ailleurs aucunement la décision finale sur le droit que cet Etat aurait de prendre les mesures en question ». Le Gouvernement français a soutenu au contraire, lors de l'affaire des Décrets de Nationalité, que la Cour, pour trancher la nature du litige, doit procéder à l'examen du contenu et de la valeur des titres internationaux en relation avec le fond du débat. La réponse de la Cour est la suivante: l'examen des titres invoqués est élémentaire, il doit seulement permettre « la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil et que la question de savoir si l'Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ces titres » (1). La Cour continue très catégoriquement: « Si l'on devait, pour répondre à une question de compétence exclusive soulevée en vertu de l'alinéa 8, se prononcer au fond sur la valeur des titres invoqués par les parties à ce sujet, cela ne serait guère conforme au système établi par le Pacte en vue d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux. La Cour estime, contrairement aux conclusions finales du Gouvernement français, qu'elle n'est appelée à examiner les arguments et titres invoqués par les Gouvernements intéressés que dans la mesure nécessaire à l'appréciation de la nature du différend » (2). Dans l'Avis

(1) *Publication de la C.P.J.I.*, Série B, Avis N° 4 du 7 février 1923, p. 25.

(2) *Ibid.*, p. 25 sqq.

N° 5, relatif au litige russo-finlandais à propos de l'autonomie de la Carélie Orientale, la Cour, pour refuser d'examiner la nature du différend, invoque l'argument qui suit: « Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties » (1). Il ne s'agit pas d'un litige sur la nature du différend et l'alinéa 8 n'est pas applicable. La Cour aurait à apprécier un point de fait: « Y a-t-il ou non un lien contractuel entre la Finlande et la Russie au sujet de la Carélie de l'Est et, à défaut de ce lien, les demandes de la Finlande constituent-elles des actions d'immixtion dans les affaires intérieures de la Russie? » En se prononçant dans un sens affirmatif, la Russie aurait perdu sur le fond; dans le cas contraire, la Finlande. Or, dans l'esprit du texte, il faut qu'il y ait décision préalable ne préjugant pas du fond.

Cette jurisprudence est approuvée par la grande majorité de la doctrine comme étant la plus conforme à l'esprit du Pacte. Si le Conseil procède à un examen de la valeur intrinsèque des titres qui lui sont soumis, il rendra une décision judiciaire sur le fond. L'article 15 ne vise que la médiation puisqu'il ne vient qu'à défaut d'application de l'article 13 concernant l'arbitrage ou le règlement judiciaire, et l'alinéa 8 a pour but d'écarter la médiation obligatoire du Conseil, à plus forte raison un arbitrage. « La disposition se transformerait en une arme se retournant contre celui qui s'en sert, ce qui condamnerait bientôt la garantie qu'elle contient à rester lettre morte » (2). M. Sa-

(1) *Publication de la C.P.J.I.*, Série B, Avis N° 5 du 3 juillet 1923.

(2) Paul DE VINEUIL: *Les leçons du 4^e Avis consultatif*. *Rev. de dr. int. et législ. compar.*, 1923.

violi (1) élève, cependant, des objections troublantes contre cette conception. Le Conseil et la Cour Permanente n'ont eu, dit-il, jusqu'à présent à étudier que des cas où les matières en jeu n'ont pas été de la compétence exclusive d'une des Parties. Ils se sont bornés à remarquer que la matière est réglée par le Droit international. C'est donc bien une décision préliminaire puisque l'examen au fond doit obligatoirement avoir lieu plus tard. Au contraire, supposons un différend où, par hypothèse, le Conseil ou la Cour reconnaissent le Domaine réservé. Cette constatation n'est plus faite *in limine litis*, car il n'existera plus de possibilité de rechercher si la conduite de l'Etat est ou non justifiée. Est-il concevable, pour y parvenir, de se contenter d'un examen provisoire et superficiel des titres internationaux? Nous ne pouvons prévoir dans quel sens la Cour jugerait dans une pareille éventualité et si elle se livrerait à une étude plus approfondie du contenu des titres et des dispositions internationales. Nous sommes, encore une fois, obligés de poser ici un point d'interrogation, ne possédant sur la question qu'une jurisprudence négative.

L'alinéa 8 de l'article 15 dit que, lorsque le Conseil reconnaît la compétence exclusive d'une des Parties, il le constate dans un rapport sans recommander aucune solution, mais il reste muet sur les conséquences de l'exception ainsi admise. A premier examen, l'effet logique de la décision donnée par le Conseil semble devoir être l'interdiction de tout acte d'hostilité de la part du demandeur

(1) *Les Règles du Droit de la Paix: Recueil des Cours de La Haye*, Tome 12, p. 86.

débouté. Le Conseil a considéré que, d'après les titres présentés et le Droit international attributif de compétence, la Société des Nations, représentante de la communauté internationale, ne peut s'immiscer dans le Domaine réservé d'un Etat. A plus forte raison devrait-il être refusé à l'Etat, demandeur à l'instance, de prétendre prendre part au règlement de la question appartenant à la compétence exclusive du défendeur. Un Etat, qui enfreindrait cette interdiction, violerait le Droit international, serait réputé agresseur et se trouverait ainsi exposé à l'action collective de tous les membres de la Société des Nations. En effet, il est difficile d'admettre qu'une guerre soit licite contre l'Etat qui a pour lui une délibération du Conseil prise à l'unanimité, moins les voix des parties en litige. Il paraît également anormal que le Pacte, cherchant à restreindre le plus possible le recours à la guerre, ait laissé subsister dans l'article 15 deux fissures: les alinéas 7 et 8.

C'est pourquoi certains auteurs (1) se rallient à cette interprétation rationnelle. Si la guerre est considérée comme licite contre l'Etat dont la compétence exclusive est admise, ce dernier est en quelque sorte dépourvu de la protection internationale et n'a plus d'intérêt à se prévaloir de son Domaine réservé. Sa situation serait plus avanta-

(1) Voir en particulier :

LE FUR: *Règles générales du Droit de la Paix. Rec. Acad. La Haye*, Tome 54, p. 272.

REDSLOB: *Théorie de la S.D.N.*, p. 85.

HOIJER: *La Solution pacifique des litiges internationaux*, p. 53.

KIELSEN: *Droit international public. Rec. Acad. La Haye*, Tome 42, p. 308.

VERDROSS: *Droit international de la Paix. Rec. Acad. La Haye*, Tome 30, p. 417.

BOURQUIN: *Règles du Droit de la Paix. Rec. Acad. La Haye*, Tome 35, p. 146.

geuse en cas de rejet de l'exception d'incompétence et de la publication d'un rapport en sa faveur. M. Wehberg (1) croit trouver dans l'article 12 un argument solide à l'appui de cette thèse. Aux termes de cet article, les membres de la Société conviennent de ne jamais recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil établi en vertu de l'article 15. Or, celui-ci doit statuer sur le fond du litige. Comme l'alinéa 8 ne permet pas l'examen au fond, condition préalable du recours licite à la guerre, il ne saurait en être de même ici.

Si séduisant que soit le raisonnement, il ne nous convainc pas. Il ne tient pas assez strictement compte du droit positif. Nous avons en effet déjà dit que la décision du Conseil n'est en aucune façon une solution du litige, mais une pure constatation d'incompétence. Il peut fort bien arriver que le Conseil, désarmé en l'état actuel du droit, conclue à la compétence exclusive tout en estimant que le demandeur a raison en justice ou en équité. Il y a un lien étroit entre les conséquences du Domaine réservé et son contenu. Selon l'étendue qui lui est attribuée, les effets varient. Si le Droit international était parfait ou bien si le Domaine réservé comprenait exclusivement les matières à lui confiées expressément par celui-ci, l'interdiction de la guerre serait justifiée comme sanction d'une solution juridique. Mais le Droit international n'étant pas parvenu au terme de son évolution, l'adage « tout ce qui n'est pas défendu est permis » est, juridiquement, très contestable. Le droit positif actuel peut donc être injuste.

(1) HANS WEHBERG : *Le Protocole de Genève*. Rec. Acad. La Haye, Tome 7, p. 87 sqq.

Dans ces conditions, nous sommes obligés de conclure que la guerre devient licite entre les Parties au bout du délai suspensif de trois mois imposé par l'article 12. Les membres de la Société ne se trouvent pas ainsi tenus de soutenir l'Etat défendeur (1). Quand le Pacte interdit la guerre, il le dit explicitement. De plus, elle est licite, en vertu de l'alinéa 7, lorsque le Conseil fait une recommandation à la majorité puisqu'aux termes de l'alinéa 6, le rapport doit être accepté à l'unanimité, exception faite du vote des représentants des Parties. Quand il n'en formule aucune, il en est forcément de même. Pour que les sanctions de l'article 16 jouent, il faut qu'un Etat recoure à la guerre en violation des articles 12, 13 ou 15. Or, si le Conseil décide que l'alinéa 8 est applicable, les articles 12, 13 et la première partie de l'article 15 ne le sont plus. Le demandeur ne saurait être réputé agresseur puisqu'il a, pour éviter la guerre, épuisé les moyens offerts par le Pacte. La Puissance, qui a opposé l'exception de compétence exclusive et refusé en conséquence l'examen du litige par le Conseil, ne peut se réclamer de l'assistance internationale. Dans le Pacte, la guerre n'est illicite que dans le cas où elle est faite en contravention d'une décision judi-

(1) Dans ce sens :

POLITIS : *Le Problème des limitations de la Souveraineté*. Rec. Acad. La Haye, Tome 6, p. 56 sqq.

WHITTON : *La Neutralité et la S.D.N.* Rec. Acad. La Haye, Tome 17, p. 487.

DUPUIS : *Cours de Droit des Gens*, professé à l'Ecole des Sciences Politiques, 1932-1933.

DE LAPRADELLE : *Principes généraux du Droit des Gens*. Cours Carnegie, 1935-36, tome 35, fasc. 9 à 11.

Jean RAY : *Commentaire du Pacte*, p. 490 sqq.

RUTGERS : *Guerres licites et illicites*. Rec. Acad. La Haye, Tome 38, p. 36.

ciaire ou arbitrale ou d'un rapport à l'unanimité du Conseil. Deux observations supplémentaires contribuent à affermir notre opinion. En 1919, l'intention des Rédacteurs du Pacte est d'accorder au Japon, sur le principe de l'égalité des races, une satisfaction partielle. Ce dernier désire être assuré que, dans un conflit, les Etats-Unis n'entraîneront pas la Société tout entière contre lui. L'alinéa 8 remplit son vœu, en laissant la porte ouverte à une guerre licite. Enfin, le Protocole de Genève l'interdit sous certaines conditions lorsqu'il y a Domaine réservé. Le désir très net s'est manifesté de boucher ainsi une lacune du Pacte. Mais, n'ayant pas été ratifié, son effort est demeuré vain et l'exception a continué en droit positif de subsister. En 1930, le délégué de la Hollande demande à l'assemblée de réformer l'alinéa 8 par l'addition d'une disposition interdisant rigoureusement la guerre. La proposition n'a pas de suite. Par conséquent, il n'y a pas de doute, la guerre est permise. Toutefois, il y a une hypothèse dans laquelle un pareil recours serait une agression qualifiée: celle d'un litige territorial ou mettant en jeu l'indépendance politique d'un Etat membre. L'article 10 ferait ici un devoir aux membres de la Société de prêter assistance à l'Etat victime de l'agression. Mais il faut qu'il y ait combinaison entre l'alinéa 8 et l'article 10.

Nous venons de montrer que le Domaine réservé peut être considéré comme une règle juridique énoncée par le Pacte en dépit de ses origines indiscutablement politiques. Il n'est pas rare qu'une théorie prenne un caractère différent de celui qu'elle a à sa naissance. Les vues des Etats-Unis non membres de la Société des Nations ont perdu, par suite, tout intérêt pour l'interprétation de l'alinéa 8. D'ailleurs, en raison de l'évolution du Droit international,

les textes ne prennent leur pleine signification qu'au contact de la vie internationale. C'est par la pratique courante et la jurisprudence qui l'enregistre et la dirige que se forme peu à peu le droit véritable. Il faut donc se garder de systématiser en cette matière.

Il nous reste à examiner maintenant le problème du domaine réservé dans l'ensemble du Droit International depuis le Pacte.

SECTION II

Le Domaine réservé dans l'ensemble du droit international

A. — LES TRAITÉS PARTICULIERS

Si nous ne nous plaçons plus seulement dans le cadre du Pacte, mais dans celui du Droit international dans son ensemble, une complexité beaucoup plus grande apparaît. Elle est due à un mélange de pratiques passées et modernes qui coexistent et se concilient tant bien que mal.

Le Domaine réservé étant un principe de Droit international, les Etats n'ont pas besoin de stipuler la réserve de l'alinéa 8 du Pacte dans les traités particuliers d'arbitrage ou dans la formule d'adhésion à la clause facultative d'arbitrage obligatoire de la Cour Permanente (art. 36 du Statut). Cette dernière, ou les Tribunaux arbitraux, en l'absence de conventions contraires statuent, en effet, sur la base du droit international. Si l'exception est invoquée, ils ont le devoir de déterminer, *in limine litis*, la nature du différend sauf si les Etats ont expressément ou tacitement renoncé à s'en prévaloir. Il existe des traités prévoyant l'arbitrage pour tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient, sans dérogations ni réserves. Sur 67 traités d'arbitrage, considérés en 1928, 17 seulement rentrent dans

cette catégorie (1). Entre les pays ainsi liés, l'idée de conflits graves pouvant s'élever doit être écartée. L'arbitrage, ne devant résoudre que des affaires peu importantes, ne paraît pas menacer leur indépendance. Généralement les traités d'arbitrage et même de conciliation reprennent la clause de l'article 15, alinéa 8, du Pacte. Dans celui du Pacifique du 13 décembre 1921 instituant la médiation obligatoire des Puissances signataires, il y a l'annexe suivante: « Les questions qui, d'après les principes du Droit international demeurent exclusivement dans la juridiction domestique, échappent en cas de controverses à l'examen de la Conférence des quatre Puissances ». La même réserve se rencontre dans nombre de traités bilatéraux récents (2).

Les Etats ne se contentent pas encore de cette garantie donnée par le Droit international; les traditionnelles réserves, dont nous avons vu les dangers, n'ont pas disparu de la pratique internationale. Elles se juxtaposent au

(1) En voici des exemples:

Traités d'arbitrage entre: Autriche et Hongrie, 10 avril 1923. — Finlande et Suède, 29 janvier 1926. — Danemark et Suède, 14 janvier 1926. — Danemark et Finlande, 30 janvier 1926.

Traités d'arbitrage et de conciliation: Suisse et Italie, 20 septembre 1924. — Autriche et Suède, 28 mai 1926. — Espagne et Italie, 7 août 1926. — Hongrie et Italie, 5 avril 1927. — Danemark et Grèce, 13 avril 1933.

(2) Traités entre: Esthonie-Finlande-Lettonie-Pologne: sont exclues « les questions qui de par leur nature juridique relèvent uniquement de la législation interne de la Partie en cause », 17 janvier 1925. — Pologne-Suède, 3 novembre 1925. — Autriche-Pologne: « Le Règlement pacifique ne s'applique pas aux différends portant sur des questions que le Droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ou qui relèvent de sa souveraineté, aux différends ayant trait au statut territorial des parties », 16 avril 1926. — Roumanie-Turquie, 17 octobre 1933. — Pologne et Suisse, 7 mars 1925.

Domaine réservé et l'élargissent. Elles ont un caractère nettement politique et créent une inégalité de fait très grande entre les Etats selon leur degré de puissance. La réserve des « Intérêts vitaux et de l'indépendance » est inscrite dans plusieurs traités postérieurs à 1914 (1). La multiplication des régimes dictatoriaux lui rend son importance à l'heure actuelle. Il en est de même de celle de « l'honneur » (2) et du « statut territorial des Parties ». Pour l'Amérique latine, la réserve de style est celle « des questions affectant les principes constitutionnels de l'un ou l'autre des Etats contractants (3), par exemple la nationalité ou l'inexécution d'un jugement en contradiction avec la constitution. La Convention n'est pas équilibrée si les deux contractants ont des systèmes constitutionnels divers ou dérogeant au Droit international. Il faut citer, comme modèle d'engagement international annulé par les réserves, le traité franco-américain du 6 février 1928. Non seulement les réserves sont élastiques, mais les Etats-Unis, en outre, prétendent apprécier souverainement si le litige est ou non justiciable : « Tous différends concernant les affaires internationales « dans lesquels les Puissances contractantes se trouvent « raient engagées par suite de la prétention d'un droit « allégué par l'une à l'encontre de l'autre, en vertu d'un « Traité ou antérieurement, seront soumis à l'arbitrage, « ou de la Cour Permanente d'arbitrage ou d'un autre « Tribunal arbitral institué d'accord entre les Parties. Le « Tribunal sera compétent selon ce que sera décidé dans

(1) Traités d'arbitrage entre : Suisse-Allemagne, 3 décembre 1921. — Suède-Allemagne, 29 août 1924.

(2) Traité d'arbitrage entre : Suède-Allemagne, 29 août 1924.

(3) Traité d'arbitrage entre : Brésil-Suisse, 23 janvier 1924.

« chaque cas par un accord spécial. Sont exclus de l'arbitrage :

« 1° Les différends relevant de la juridiction domestique de l'une ou l'autre Partie.

« 2° Les différends touchant les intérêts d'une tierce Puissance.

« 3° Tout litige dont dépend le maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis dans les affaires américaines communément connue sous le nom de Doctrine de Monroë.

« 4° Tout litige concernant l'observation des engagements de la France en conformité du Pacte de la Société des Nations. »

Les réserves de toute sorte sont licites dans les traités d'arbitrage puisqu'en vertu du Pacte de la Société des Nations, l'arbitrage est facultatif. Le Domaine réservé, principe de Droit international, a l'immense avantage d'endormir la méfiance des Etats vis-à-vis de l'arbitrage. Il les amène à renoncer progressivement aux réserves subjectives en confiant au Droit international la protection de leurs intérêts vitaux.

Plusieurs tentatives ont été faites pour préciser le principe simplement énoncé par le Pacte. Il a été essayé aussi de remédier à ses inconvénients et de restreindre l'usage des réserves subjectives et politiques. C'est l'histoire de ces efforts que nous allons retracer. Bien que tous n'aient pas été fructueux, ils ont contribué à affermir la notion de Domaine réservé. Malgré les violentes critiques adressées à l'alinéa 8 de l'article 15, il est demeuré intact. Les Traités postérieurs au Pacte conservent cette institution. Le Projet d'Assistance mutuelle de septembre 1923 la laisse subsister.

B. — LE PROTOCOLE DE GENÈVE

Il en est de même du Protocole de Genève du 2 octobre 1924 voté à l'unanimité par la 5^e assemblée de la Société des Nations. Il n'est pas entré en vigueur par suite de la non-ratification de quelques Etats membres, l'Angleterre entre autres. Mais il a pourtant fait œuvre utile par suite des discussions qui se sont engagées lors de sa rédaction à propos du Domaine réservé. Pour comprendre la portée des débats, il est bon de se souvenir de l'esprit général du Protocole. Il cherche à combler les lacunes du Pacte dont les principales sont celles de l'article 15, alinéas 7 et 8. Il décide donc qu'en cas d'échec de la médiation (le rapport n'étant pas voté à l'unanimité), tous les conflits juridiques ou politiques seront obligatoirement soumis à l'arbitrage ou au règlement judiciaire. L'exécution de la sentence est garantie par une action collective des signataires en cas d'agression définie par des présomptions ou un vote unanime du Conseil, ou encore par un armistice prescrit à la majorité des deux tiers. Mais l'exception de l'alinéa 8 reste dans l'article 5 du Protocole. Elle y est même élargie car elle est expressément étendue à l'arbitrage. Elle y est aussi affermie, la guerre étant interdite contre la Partie qui a obtenu la reconnaissance de sa compétence exclusive. Les arbitres, devant lesquels l'exception est soulevée, sont tenus de solliciter l'avis de la Cour Permanente et sont liés par lui. Il n'en est pas ainsi dans le Pacte, nous l'avons vu. En outre, le Protocole précise que, lorsque le Conseil statue sur la compétence exclusive, l'unanimité est requise. Le Pacte, lui, est muet. Dans le projet du Protocole, l'article 5 est conçu en ces termes: « La disposition de l'alinéa 8 de

« l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil. Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues, l'une des Parties prétend que le différend, ou une partie du différend, porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour Permanente de Justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence ». L'article 10 du projet contient la définition par présomptions de l'agresseur. Il répute tel celui qui veut passer outre à une décision affirmant la compétence exclusive. La deuxième fissure du Pacte se trouve par là fermée puisque, contrairement à lui, la guerre est défendue dans ce cas: « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décisions contraires du Conseil prises à l'unanimité, tout Etat... qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ». C'est adopter une solution logique, mais bien rigide et prématurée dans la situation présente du droit. L'Etat demandant un Juge, s'adressant à la Société des Nations, est déclaré agresseur. Il se trouve ainsi exposé à une action collective de tous les membres de la Société. Etant observé la gravité des questions comprises dans le Domaine réservé et le caractère instable du Droit international qui interdit une délimitation nette, cette détermination peut avoir des

inconvenients considérables. Devant les objections troublantes de la Délégation Japonaise, le projet est remanié. M. Adatci, qui la dirige¹, a gain de cause à la quatrième séance de la première commission de la Société des Nations. Il prouve que l'existence d'un Etat ne doit pas être étouffée au nom d'une question intérieure: « La Société des Nations devrait, pour remplir sa haute mission morale et politique, arriver à admettre l'application des procédures instituées par les articles 12, 13 et 15 du Pacte à tous les différends qui pourraient surgir entre les membres de la Société... lorsqu'il y a de graves dangers pour la paix du monde, en vue de faciliter le règlement pacifique et une solution juste et équitable du différend. Autrement on arriverait à ce résultat absurde que la Société des Nations reste absolument indifférente à ce que les injustices les plus criantes et les plus éclatantes se commettent sous le couvert purement technique et juridique de la soi-disant compétence exclusive d'un Etat membre de la Société » (1). M. Politis soutient les Japonais très éloquemment. Il montre comment les pays qui souffrent de l'exercice absolu de ces libertés dangereuses ne peuvent les faire limiter par les voies du droit. Ils sont acculés par désespoir dans la mesure commandée par leurs intérêts vitaux, à la violence s'ils se fient à leur force (2). Dans ces controverses apparaît, pour la première fois, l'idée d'abus de droit ou de détournement de pouvoir. Tout le monde, sans s'arrêter aux querelles de mots, est d'accord pour blâmer la rigidité de l'article 15 alinéa 8 du Pacte. Il est facilement admis que l'exercice

(1) ADATCI: *Note sur les amendements japonais au Protocole de Genève. Rev. dr. int. Sc. diplom. polit. et sociales*, 1924.

(2) POLITIS: *Les limitations de la Souveraineté. Cours Acad. La Haye*, 1925, Tome 6.

d'un droit doit être modéré par l'équité. Deux amendements suggérés par les Japonais modifient dans le texte définitif les articles 5 et 10 du Protocole. Celui à l'article 5 prolonge le droit de regard de la Société des Nations. Une ultime chance de conciliation est ménagée. Ce n'est pas une innovation, le Pacte contient implicitement cette disposition, inaperçue jusque là: « Si la question est reconnue par
 « la Cour Permanente ou par le Conseil comme étant de
 « la compétence exclusive d'un Etat, la décision interve-
 « nue n'empêchera pas que la situation soit examinée par
 « le Conseil ou par l'Assemblée conformément à l'ar-
 « ticle 11 du Pacte ». L'Etat n'a pas le droit de se prévaloir de l'exclusivité de sa compétence pour se dérober à une discussion. Possibilité est accordée à l'Etat demandeur de venir s'expliquer devant l'autorité internationale. Le Protocole de Genève, dans son article 5, établit une soupape de sûreté; il prévient des violences éventuelles devant un refus brutal sans explication, alors que la Justice est peut-être du côté de la Partie déboutée. L'amendement à l'article 10 diminue l'automatisme rigoureux des présomptions de l'agression: « L'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte. Le Conseil pourra seulement constater l'agression, au cas où la guerre éclaterait, à l'unanimité ou prescrire un armistice à la majorité des deux tiers ». A défaut, la guerre sera licite comme dans le Pacte contre la Partie munie d'une décision reconnaissant sa compétence exclusive.

Le Protocole, dont M. Paul Boncour a dit « qu'il est au grand Pacte international ce qu'un règlement d'administration publique est à une loi », n'est jamais entré en vigueur. Une telle extension de compétence ne peut brus-

quement être réalisée par un texte. Une pratique lente, mais sûre, sous le contrôle de Juges impartiaux, est plus efficace. En ce qui concerne le Domaine réservé, le Protocole est loin d'être inutile. Il indique la voie à suivre. Mais, par suite de sa non-ratification, la guerre est toujours licite en cas d'échec de la conciliation tentée en vertu de l'article 11 du Pacte. Le Conseil n'a pas le pouvoir de déclarer agresseur et passible d'une action coercitive le belligérant qui combat contre l'Etat retranché derrière le Domaine réservé.

C. — LE PACTE DE LOCARNO

Le Pacte de Locarno du 16 octobre 1925 prévoit une solution particulière au problème, mais il est maintenant caduc. Dans ce Traité, l'arbitrage est obligatoire pour les litiges juridiques où les Puissances se contestent réciproquement un droit. Les conflits d'une autre nature sont réglés par la conciliation devant une commission permanente. En cas d'insuccès, la procédure de l'article 15 du Pacte entre en application. La France, l'Allemagne et la Belgique, liées par le Pacte Rhénan, se sont engagées, dans son alinéa 3, « réciproquement à ne se livrer de part et d'autre en aucun cas à la guerre » sauf les exceptions nommément désignées de légitime défense, article 16 du Pacte de la Société des Nations, article 15, alinéa 7. La guerre, comme nous l'avons vu, est licite lorsque le Conseil a reconnu la compétence exclusive. La convention de Locarno complète donc le Pacte. Elle décide que, même si le Domaine réservé joue, une intervention armée est toujours illégale. L'alinéa 8 étant passé sous silence, il en résulte que les seuls remèdes seront les solutions pré-

vues par les articles 11 et 19. Au contraire, dans les Traités d'arbitrage et de conciliation entre l'Allemagne et la Tchéco-Slovaquie d'une part, l'Allemagne et la Pologne d'autre part, l'alinéa 8 s'applique avec toutes ses conséquences puisqu'il n'y a pas de pacte oriental établissant la renonciation à la guerre d'une manière générale. Dans un conflit germano-polonais, par exemple, la Pologne fait reconnaître par le Conseil ou l'arbitre sa compétence exclusive. Après une ultime tentative de conciliation sur la base de l'article 11 et le moratoire de trois mois expiré, la guerre devient licite pour l'Allemagne qui ne viole ainsi, ni le Traité de Locarno, ni le Pacte de la Société des Nations.

D. — LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Le Pacte de Paris ou Briand-Kellogg du 27 août 1928 semble faire un grand pas en avant par la mise hors la loi de toutes les guerres. Il ne distingue plus, comme le Pacte, les guerres licites et illicites. Pour le mettre en harmonie avec celui de la Société des Nations, il faudrait admettre que, dans l'hypothèse de l'alinéa 8, la guerre est absolument interdite à l'Etat débouté de sa réclamation. L'abolition de la guerre est formulée ainsi :

ARTICLE PREMIER: « Les H. P. C. (1) déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'ins-

(1) Allemagne, Etats-Unis, France, Angleterre, Irlande et Dominions, Belgique, Italie, Japon, Pologne, Tchéco-Slovaquie.

trument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

ARTICLE DEUXIÈME: « Les H. P. C. reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourraient surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

En réalité la correspondance diplomatique échangée entre ses signataires et les débats engagés lors de sa ratification devant les Assemblées parlementaires (1) montrent la véritable portée du Pacte de Paris. Elle est sérieusement restreinte par des réserves, certes non insérées dans le texte, mais n'en existant pas moins en pratique. En outre, il faut considérer que la violation du Pacte par un Etat n'oblige pas les autres à une action coercitive contre lui et a seulement pour effet de les libérer de leur engagement à s'abstenir de la guerre. Les réserves américaines, sous le nom de « légitime défense », sont fort élastiques. La Doctrine de Monroë y est contenue. Les Etats-Unis s'estiment seuls qualifiés pour le déterminer. L'Allemagne adopte la même attitude. Celles de la Grande-Bretagne comprennent sous le vocable de « guerres de légitime défense » des guerres entreprises pour la protection de ses intérêts. L'Angleterre affirme son droit de recourir à la force contre l'intervention même non armée d'un Etat sur tout territoire où elle possède des intérêts vitaux. Le Pacte de Paris garde dans son intégralité l'alinéa 8 de l'article 15. Circonstance aggravante, le contrôle juridique des réserves n'existe pas, les Puissances les apprécient librement.

(1) MANDELSTAM: *L'Interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les Gouvernements et les Parlements*, pp. 157-159.

E. — L'ACTE GÉNÉRAL DE GENÈVE

Après l'échec du Protocole de Genève, l'assemblée de la Société des Nations, pour assurer la sécurité en favorisant le règlement pacifique des conflits, constitue à la fois une commission préparatoire du Désarmement et un Comité de Sécurité et d'Arbitrage de la Société des Nations. Ce dernier se réunit en 1927 et 1928 et élabore des modèles de convention. La question du Domaine réservé est alors évoquée aux séances du Comité. Il n'est pas inutile, croyons-nous, de reproduire ici le Mémoire présenté à ce propos par M. Politis, rapporteur, car il résume clairement l'état actuel du Droit et de la Pratique :

« Il importerait de se demander quelle place il conviendrait de faire dans les modèles des Traités de sécurité à la règle de l'article 15, alinéa 8. S'il n'y était rien prévu, il est certain que si la question de la compétence exclusive était posée soit devant le Conseil, soit devant les Juges internationaux et si elle était reconnue fondée, le différend resterait sans solution. Il y aurait une lacune qui, à première vue, paraît grave. Au fond, elle ne constituerait pas une menace directe pour la paix car le recours à la force serait néanmoins interdit : l'État qui, venant se heurter à la compétence exclusive reconnue de son adversaire, n'obtiendrait pas le règlement matériel de sa réclamation, serait nonobstant obligé de garder une attitude pacifique. Il devrait se contenter des ressources générales que lui fournissent les autres articles du Pacte de la Société des Nations pour arriver avec le temps, si possible, à un arrangement. Si son impatience l'emportait et le poussait à la violence, il devrait s'attendre à la légitime défense de son adversaire et à l'intervention armée des autres contractants. Il est vrai qu'il n'est pas bon pour la paix de mettre trop à l'épreuve

la patience des Etats qui croient souffrir de la rigueur du droit de leurs rivaux. Il serait donc souhaitable que, dans les rapports des pays liés par un pacte régional de sécurité, il y eut toujours la possibilité d'aboutir, en cas de différend, à une décision sur le fond. Mais il faut reconnaître que, dans l'Etat actuel du Droit des Gens et des mœurs internationales, il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à renoncer complètement à la règle de l'article 15, alinéa 8. La prudence conseillerait de la maintenir. Il serait possible seulement, pour atténuer la rigidité de son application, de rappeler en même temps, suivant l'exemple fourni par le Protocole de Genève (art. 5) la règle inscrite dans l'article 11 du Pacte. Il serait ainsi entendu qu'après la reconnaissance, au cours de l'examen d'un différend, les intéressés auraient pleinement le droit de réclamer, le cas échéant, l'action du Conseil ou de l'Assemblée. Si, cependant, parmi les Etats appelés à conclure un pacte régional de sécurité, il en est ayant le désir de renoncer dans leurs rapports avec tel ou tel de leurs contractants, avec ou sans conditions, à toute ou partie de la protection qu'ils trouvent dans la règle de compétence exclusive, il leur serait loisible de le faire dans des conventions particulières d'arbitrage ou de conciliation en s'engageant à ne pas se prévaloir dans des hypothèses déterminées de ladite règle, soit devant le Juge, soit devant le Conseil » (1).

Les projets rédigés par le Comité, soumis à l'Assemblée en 1928, sont réunis en trois modèles et proposés dans une convention unique appelée l'Acte général de Genève. Elle est votée le 26 septembre 1928. Elle entre en vigueur au mois d'août 1929. Les Etats, s'ils ne dénoncent pas l'Acte de Genève, le voient renouvelé par tacite

(1) Mémoire sur les questions relatives à la sécurité. N° 77
J. Off. de la S.D.N., mai 1928, p. 665.

reconduction chaque fois pour une période de cinq ans. Ils peuvent adhérer séparément, soit à la conciliation, soit au règlement arbitral, soit au règlement judiciaire, ou à l'ensemble. Ils ont la possibilité de subordonner toutefois leurs engagements à la réciprocité ou à des réserves, mais elles seront spécifiées et soumises au contrôle de la Cour Permanente. Elles n'ont donc rien de commun avec celles des Traités bilatéraux d'arbitrage dont nous avons parlé plus haut. Elles sont limitativement énumérées dans l'article 39 de l'acte général:

- a) les différends nés de faits antérieurs à l'adhésion;
- b) les différends portant sur des questions que le Droit international laisse à la compétence exclusive des Etats;
- c) les différends portant sur des affaires déterminées ou des matières spéciales nettement définies telles que le statut territorial ou rentrant dans des catégories bien précisées.

Les Etats ne sauraient en introduire d'autres telles que l'honneur national, les intérêts vitaux, l'intérêt d'une tierce Puissance, etc... L'Acte général de Genève est de nature à favoriser le développement des règlements pacifiques des différends internationaux. En rassurant les Etats, il leur permet de renoncer progressivement à leurs réserves. Il est curieux d'observer que l'article 39, alinéa *b*, répète mot pour mot l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte. Cet alinéa est, nous l'avons vu, une disposition juridique, appliquée par le Droit international et toujours respectée par un Tribunal arbitral ou la Cour Permanente en l'absence même de stipulations expresses. Nous étudierons d'ailleurs, dans notre deuxième partie, la portée pratique de l'alinéa *b* de l'article 39.

F. — ÉTAT ACTUEL

Les efforts faits depuis la Guerre pour consolider l'édifice international et assurer la paix ne sont pas dirigés vers la suppression du Domaine réservé, mais plutôt vers sa limitation et son assouplissement. Il répond donc à une nécessité, à un fait réel que le Droit des Gens ne pourrait méconnaître sans danger. Il se dégage pourtant de cette analyse une tendance du Droit international. Ce n'est qu'une vue d'avenir, mais tout à fait dans l'esprit de l'article 11 du Pacte. Dans ses affaires domestiques, un Etat ne jouit pas d'une liberté incontrôlable. Elle est limitée par le Principe essentiel de l'interdiction de nuire à autrui. Nous rencontrons une fois de plus le parallélisme de l'évolution des deux Droits. En Droit interne, l'individu a des libertés, mais elles sont restreintes par l'existence et la personnalité des autres individus. En raison de l'enchevêtrement croissant des intérêts, « chaque Etat se rendra compte que, si dans telle question, il a intérêt à se raidir dans l'exercice intransigeant de sa souveraineté, il y en a certainement d'autres dans lesquelles il trouverait avantage à voir s'adoucir l'exercice des souverainetés étrangères » (1). Nous aurons de multiples occasions de le vérifier au cours de notre étude.

(1) POLITIS cité par J. RAY : *Commentaire du Pacte*, p. 498.

CHAPITRE II

**Les conflits juridiques soulevés
par l'application
du principe de compétence exclusive.
Le problème de son contenu.**

SECTION I

Les conflits de compétence

L'existence du Domaine réservé à la compétence exclusive des Etats n'est pas sujette à contestation en pratique. La détermination de son étendue est, par contre, la source de graves conflits. C'est là le point crucial. Suivant la solution qui prévaudra, le principe du Domaine réservé pourra perdre son caractère juridique.

Si le Droit international est, dans les questions les plus importantes, tenu en échec, au moyen du domaine réservé, par le droit interne des Etats, la suprématie de celui-ci est érigée en règle. Les controverses sur le contenu du Domaine réservé touchent des points extrêmement sensibles, à l'intersection de la politique et du droit. Des conflits politico-juridiques de compétence surgissent sans cesse à propos des litiges. Ils ont pour but de déterminer si leur règlement est du ressort du Droit international ou non. Nous avons vu, dans notre première partie, que la délimitation entre compétence internationale et exclusive est faite par le Conseil ou les Tribunaux arbitraux après avis de la Cour Permanente. Elle est fondée sur le Droit international et non sur les législations particulières des Etats intéressés.

Cette procédure donne un caractère très juridique à l'attribution des compétences. Si celle-ci était opérée

exclusivement par le Conseil, organe politique et juridique à la fois, il n'en serait pas de même. Le Conseil risquerait d'être influencé, suivant sa composition du moment, par des considérations politiques, par exemple la plus ou moins grande puissance des Etats en cause. Les petits Etats auraient alors un Domaine réservé plus restreint que les grands.

Il est naturel de rechercher le critérium permettant à la Cour ou à une autre autorité internationale de répartir les compétences. La question ne s'est pas posée précédemment. Les réserves sont laissées, alors, à l'appréciation des Etats eux-mêmes qui décident selon leurs intérêts politiques. L'alinéa 8 ne paraît pas fournir de réponse précise. Il se borne à indiquer que le différend doit porter sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive. Il ne renseigne pas sur la base de la distinction en Droit international. Il ne contient pas non plus une énumération des matières appartenant à la compétence exclusive. Il ne sert donc à rien, à ce point de vue, de tenter d'interpréter le texte. Deux raisons expliquent le silence de l'alinéa 8 de l'article 15: la crainte d'oublis dans la citation des matières et l'absence de goût des Anglo-Saxons pour les formules générales. Ce procédé a l'avantage de réserver l'avenir et de ne pas créer d'obstacle à l'évolution du Droit international.

Il est probable d'ailleurs que les Rédacteurs du Pacte n'ont pas eu présent à l'esprit un critère certain distinguant deux zones de compétence. Ils ont visé seulement à écarter dans quelques cas, spécifiés à cette époque par les circonstances, l'intervention de la Société des Nations. Pour Taft et Wilson, c'est surtout la politique ethnographique et douanière des Etats-Unis: l'immigration, la

nationalité, les tarifs douaniers, la Doctrine de Monroë. Le Sénat américain ne s'est pas contenté de cette liste. Dans son projet de Résolution approuvant le Traité de Versailles, le 13 mars 1920, il comprend dans le Domaine réservé un nombre considérable de sujets et réclame l'adoption par le Pacte de cette disposition: « Les Etats-
 « Unis se réservent exclusivement le droit de décider
 « quelles questions relèvent de leur compétence exclusive
 « et déclarent que toutes les questions domestiques se
 « rapportant en tout ou en partie à leurs affaires inté-
 « rieures comprenant l'immigration, le travail, le cabo-
 « tage, les tarifs, le commerce, la suppression du com-
 « merce des femmes et des enfants, de l'opium et de tous
 « autres poisons dangereux et toutes autres questions
 « intérieures relèvent seulement de la juridiction des
 « Etats-Unis et ne doivent pas dans ce Traité être sou-
 « mises de quelque façon que ce soit à l'arbitrage ou à
 « l'examen du Conseil de la S.D.N. ou à quelqu'autre
 « action internationale ou à la recommandation ou à la
 « décision de quelqu'autre Puissance » (1). Cette énu-
 mération est assez éloquente par elle-même, il est superflu
 d'y ajouter un commentaire. Non seulement le Sénat
 englobe dans le Domaine réservé des questions indiscuta-
 blement internationales, dont certaines font partie de
 l'article 23 du Pacte (Traite des femmes et des enfants,
 trafic de l'opium, travail, transit), mais il redoute encore
 des omissions: « ...et toutes autres questions intérieu-
 res »!

(1) P. SCHON: *The United States and the League of Nations dans Münch: Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N.* Tome I, p. 328.

L'alinéa 8 ne donne aucun exemple. Le critérium juridique pour résoudre le problème préliminaire de la nature du litige dans tous les cas, ne nous est pas fourni par lui. Les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le Pacte, il serait très faux de l'interpréter du point de vue des intérêts américains. Ces derniers gardent une certaine valeur, mais d'autres sont à prendre en considération.

Si nous envisageons le Pacte dans son ensemble, nous ne pouvons constater non plus aucune division entre les matières relevant du Droit international et celles dépendant de la compétence exclusive. Le champ d'action de la S.D.N. est très vague et touche à des domaines très divers: les articles 3 et 4: « L'Assemblée et le Conseil connaissent de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la Paix du Monde »; les articles 11, 22 et 23: travail, traitement des indigènes, commerce des armes et munitions, liberté des communications et transit, hygiène. Quelques problèmes, à première vue d'intérêt interne, telles que les conditions à remplir par un gouvernement membre de la S.D.N., les armements, la police, le régime des fleuves sur un territoire donné, sont qualifiées d'internationales. Il en résulte une interpénétration qui ne facilite pas notre étude. Cependant, les mots soulignés déjà dans l'alinéa 8: « Question que le Droit international laisse à la compétence exclusive » (« *a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction* ») doivent retenir l'attention. Ils sont de nature à permettre d'esquisser les premiers contours du Domaine réservé.

A leur sujet il s'est élevé entre les Gouvernements une controverse grave. Elle se reflète dans la Doctrine. Elle se concentre sur le terme « laisse » et s'aggrave du fait

que la formule anglaise par la préposition « *by* » (en vertu de), de caractère fortement attributive, paraît se prêter à une interprétation différente. En effet, le texte anglais peut inciter à penser qu'il n'y a compétence exclusive que lorsque le Droit international la reconnaît expressément et positivement. Le Droit international déclare se désintéresser, quant au fond, d'une matière. Il s'en occupe seulement pour dire que le règlement en revient à l'Etat intéressé. Si le Domaine réservé est une institution strictement juridique, cette conception est la seule logique. Mais il faudrait pouvoir établir que le Droit international a atteint un degré de développement suffisant. Dans la version française, « *laisse* » est moins précis et incline à assigner au Droit international un rôle passif. La compétence exclusive existerait alors, non seulement quand le Droit international l'affirme, mais aussi lorsqu'il ne réglemente pas, d'une manière positive, certaines questions. Comme actuellement certains problèmes primordiaux de la vie politique, tels que la nationalité ou l'immigration ne sont pas soumis à des règles internationales, la situation est quelque peu angoissante. Devant le silence du Droit international, un Etat aurait le droit de résister à toute pression éventuelle de l'opinion internationale ou d'intérêts des tiers lésés. Cette thèse est dangereuse. Nous sommes parvenus à voir dans le Domaine réservé une disposition juridique en remarquant qu'elle respecte la suprématie du Droit international. Celui-ci, en effet, a pour fonction d'attribuer la compétence à un Etat sans poser de bornes à son exercice ou en traçant seulement de larges directives. Est-il admissible de faire tomber automatiquement dans le Domaine réservé tout ce que le Droit international n'attribue ni à lui-même ni

à un Etat? Le Domaine constituerait alors la « somme des lacunes du Droit international », un véritable « *No Man's land* » juridique. Au point de vue théorique, une telle extension est pleine d'inconvénients. Les normes internationales ont l'air d'être de simples limitations à la souveraineté des Etats. En outre il est peu rationnel de soutenir que, par suite de l'absence de règles concrètes, il n'y a pas d'ordre juridique. L'indépendance de fait ne crée pas un droit obligatoirement respecté par tous. Les autres Etats ne sont pas tenus de supporter un arbitraire susceptible de leur préjudicier. Le conflit qui en résultera se résoudra par la violence et sera éminemment politique. Il a pu paraître étonnant qu'à propos de la nature du Domaine réservé, nous ayons opté en faveur de la licéité de la guerre déclarée sur la base de l'alinéa 8. Il est nécessaire de rattacher les effets de celui-ci à son contenu. Le Domaine réservé, protégé explicitement par le Droit international, est une institution juridique opposable à tous à condition de comprendre uniquement les objets confiés à la réglementation particulière des Etats. Mais, s'il y a un Domaine réservé par suite de l'absence de règles, la solution ne peut être la même. Dans cet autre Domaine réservé, il y a des droits concurrents non hiérarchisés qui s'affrontent et se heurtent parce que la réglementation internationale n'est pas assez forte pour saisir les rapports sociaux en jeu ou n'en a pas l'occasion. S'il y a compétence exclusive, c'est seulement en vertu d'une sorte d'accaparement. Les pouvoirs de l'Etat n'ont pas la même source dans les deux cas. Il y a, d'une part, une compétence exclusive de droit, de l'autre une de fait. Le caractère fragmentaire du droit reflète l'organisation encore imparfaite de la société internationale à laquelle il

s'applique. Les Etats ne s'inclinent devant la supériorité du Droit international que dans la mesure où il édicte des règles précises. Ils ne reconnaissent pas, en principe, au juge international la faculté de statuer *ultra legem*, de raisonner par analogie pour dire le droit. Le juge est lié par la législation existante et l'applique. Il faut bien enregistrer cet état de chose, si monstrueux qu'il paraisse à la doctrine internationaliste (1). Il est possible de distinguer trois catégories d'affaires: les unes régies par le Droit international, d'autres reconnues par lui comme étant dans le Domaine réservé d'un Etat et dont il se désintéresse, enfin celles qui ne sont pas réglementées tant matériellement que formellement et appartiennent le plus souvent au Domaine réservé, pour le moment (2). Nier l'évidence serait vider le Domaine réservé de son contenu actuel principalement formé de matières non encore réglées par le Droit international et pourtant de nature internationale: nationalité, émigration, conflits de loi, commerce. L'alinéa 8 ayant été inséré justement pour éviter des interventions de la S.D.N. sur ces sujets, le Domaine réservé n'est certainement pas limité aux objets que le Droit international affecte à la compétence des Etats. Nous réservons à plus tard le point de savoir s'il est juste de parler en bloc du contenu du Domaine réservé, ou s'il y a des nuances à apporter selon les éléments considérés.

(1) Voir BRUNS: « *Völkerrecht als Rechtsordnung* » dans *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Vol. I, p. 287.

DOTREMONT: *L'arbitrage international et le Conseil de la S. D. N.*, p. 143.

Sakutaro TACHI: *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat*, p. 98.

(2) Dans ce sens avec des nuances: POLITIS, DUPUIS, DE LAPRADELLE, LE FUR, SCELLE.

La jurisprudence a confirmé, à plusieurs reprises, la thèse extensive: celle du rôle passif du Droit international. Dans son arrêt du Lotus (N° 9) du 7 septembre 1927, la Cour Permanente a jugé que l'Etat ayant exercé la compétence en a légitimement usé. Cet arrêt a prêté à de nombreuses critiques parce que, dans l'espèce, se sont affrontés le droit international positif et l'état de fait international. Aucun principe, aucune règle n'interdit à la Turquie d'exercer des poursuites pénales sur son territoire en vertu de sa législation nationale (personnalité passive) contre le lieutenant français responsable avec le capitaine turc de l'abordage en haute mer de Boskourt. Faute d'entente internationale, les poursuites concurrentes sont licites en cas d'abordage. Aux termes de l'arrêt, « la Turquie, en intentant, en vertu de la liberté que le Droit international laisse à tout Etat souverain, les poursuites pénales en question, n'a pu, en l'absence de principe de Droit international, agir en contradiction des Principes du Droit international » (1). Nous sommes donc fondés à dire: en Droit international, « tout ce qui n'est pas défendu est permis », à condition d'ajouter, ce qui limite la proposition, « sauf nuire à autrui ». Cet arrêt ne concerne pas directement le Domaine réservé, mais il y touche de près. L'avis N° 4 du 7 février 1923, par contre, emploie alternativement pour le déterminer les deux formules exposées ci-dessus.

Le Gouvernement anglais, dans les débats, a pris position pour la conception restrictive du Domaine réservé en s'appuyant sur la rédaction anglaise de l'alinéa 8.

(1) *Publications de la C. P. G. I.* Arrêt N° 9, Série A, N° 10.

Mais la Cour, dans le début de l'avis, déclare les deux versions absolument identiques. Elle paraît voir dans le Domaine réservé deux ordres de questions: les unes reconnues, les autres tolérées avec des restrictions pourtant. Elle s'exprime d'abord ainsi: « A un certain point de vue on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est exclusive dans les limites tracées par le Droit international, ce terme pris dans son sens large, comprenant à la fois le droit coutumier et le droit conventionnel général ou particulier. Mais un examen attentif de l'alinéa 8 de l'article 15 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive » (1). La Cour a l'air ici de rejeter le rôle positif du Droit international. Mais elle pressent que l'importance du problème est ailleurs et continue: « Les mots « compétence exclusive » semblent plutôt envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, *ne sont pas, en principe, réglées* par le Droit international: en ce qui concerne ces Matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions » (2). Notons immédiatement la prudence de la Cour adoptant la théorie extensive du Domaine réservé, marquée par « en principe ». Elle la renforcera encore un peu plus loin en appliquant à l'objet du litige: la nationalité, l'idée générale émise: « Il se peut très bien que dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, *en principe, réglée* par le Droit international... » (3). A ce sujet, il est utile de rapprocher

(1) *Publication de la C. P. J. I.* Série C, Avis N° 4, p. 23.

(2) *Ibid.*, p. 23.

(3) *Ibid.*, p. 24.

l'Avis N° 4 de l'Avis N° 7 rendu pour interpréter l'article 4 du Traité des Minorités entre la Pologne et les principales Puissances alliées et associées. La nuance restrictive y existe également: « *D'une manière générale, il est vrai qu'un Etat a le droit de déterminer quelles personnes seront considérées comme ses nationaux* ». Dans l'Avis N° 4, la Cour se sert aussi d'une définition du Domaine réservé qui s'inspire d'un deuxième point de vue: « *L'intérêt de la Société de pouvoir recommander, en vue du maintien de la paix, toutes solutions qu'elle considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce doit, à un point déterminé, s'arrêter devant l'intérêt également primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le Droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif* » (1). En réalité, il n'y a aucune contradiction entre les deux passages cités. Ils se complètent. La Cour accepte comme critérium l'absence de règlement par le Droit international, mais le limite sérieusement par son « en principe », qui laisse la porte ouverte à des exceptions.

Il est bon de rechercher ce que la Cour entend par absence de règles internationales. Elle se réfère, pour l'établir, à l'article 38 de son statut. Aux termes de celui-ci, elle peut appliquer indifféremment les prescriptions édictées par les conventions internationales générales ou spéciales, la coutume internationale, les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, les décisions judiciaires et, subsidiairement, la doctrine des publicistes

(1) *Ibid.*, p. 25.

les plus qualifiés. La possibilité pour la Cour d'écarter la compétence exclusive d'un Etat au nom d'un principe général est particulièrement importante. Elle peut interdire à un Etat, malgré l'inexistence d'une disposition précise, de léser gravement sans nécessité d'autres membres de la communauté internationale. Il ne lui sera pas permis de s'abriter derrière une prétendue compétence exclusive. C'est ainsi que, relativement à la nationalité, nous avons eu déjà à souligner les nuances exprimées par la Cour dans ses Avis. Dans un même ordre d'idées, lors de la première conférence de codification de La Haye en 1930, la base n° 1 de discussion du Comité préparatoire est conçue dans un sens analogue: « La législation de chaque Etat doit tenir compte des Principes généralement reconnus par les Etats ». Il n'y aura plus Domaine réservé, par exemple, si un Etat impose systématiquement sa nationalité à des individus qui ne lui sont rattachés par aucun lien. Ces observations sont indispensables car elles limitent beaucoup le caractère absolu du contenu du Domaine réservé. Elles montrent que la détermination de ce contenu ne dépend pas des Droits internes particuliers, mais du développement du Droit international.

En pratique, le Domaine réservé n'a donc pas une portée aussi vaste que les mots sont susceptibles d'évoquer. Par contre, lorsqu'il n'y a pas de principe général de Droit réglementant une certaine question, la Cour est obligée de reconnaître la compétence exclusive, car il ne lui est pas permis de statuer *ex æquo et bono* sans le consentement des Parties. Le Conseil, corps politique, dans la décision qu'il a à prendre dans l'alinéa 8 est, lui aussi, lié par le Droit existant. Si les organes internationaux

avaient le droit de s'inspirer de l'équité, de jouer d'office le rôle d'amiabiles compositeurs, la partie du Domaine réservé constituée par l'absence de règles disparaîtrait. Au lieu de constater l'irrecevabilité de la demande, ils rendraient une sentence positive ou négative sur le fond du litige. Il est opportun de parler ici de l'Acte Général de Genève qui donne, dans son article 28, à la Justice arbitrale le pouvoir de statuer en équité: « Dans le silence du compromis ou à défaut de compromis, le Tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du Statut de la Cour Permanente. En tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le Tribunal jugera *ex-æquo et bono* ». L'article 39, alinéa *b* de l'Acte reproduit, nous l'avons vu, l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte. Nous nous sommes demandé quel serait l'intérêt pour un Etat de formuler expressément cette réserve puisqu'elle est consacrée par le Pacte comme une règle de Droit international (1). Pour le Domaine réservé reconnu explicitement par le Droit international, il n'est pas besoin à un Etat de répéter l'alinéa 8 dans l'Acte général, c'est à la Justice internationale qu'il incombe de le protéger d'office. Quant à l'autre, il paraît ne plus exister puisque les lacunes du droit sont comblées par l'équité. C'est là qu'un Etat verra la nécessité d'inscrire dans l'Acte général l'alinéa 8 pour deux raisons.

1° En n'acceptant de s'engager qu'en le reproduisant, il soustraira aux arbitres le domaine toléré où les règles de Droit international font défaut, et limitera l'arbitrage aux seuls cas où il sera statué en droit sans recourir à

(1) Voir BOREL: *L'Acte général de Genève et le Domaine réservé. Académie diplom. internat.* Avril-Juin 1930, p. 82 à 99.

l'Equité. Ainsi il gardera la position qu'il possède d'après le Pacte.

2° En vertu de l'article 41 de l'Acte: « Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent acte général, y compris ceux relatifs à la qualification des litiges et à la portée des Réserves éventuelles seront soumis à la C.P.J.I. ».

Si les arbitres, de l'avis des Etats en litige, méconnaissent leur Domaine réservé, ils auraient un recours à la Cour Permanente pour le faire respecter. Pour ceux qui n'auraient pas formulé la réserve, il n'y aurait pas de recours car il n'y en a pas, en général, pour une mauvaise application du Droit international.

L'Acte de Genève a pour résultat, en théorie, de détruire le Domaine réservé politique pour ne laisser subsister que celui qui est protégé par le Droit international. En pratique, hâtons-nous d'ajouter que les Etats ont pris la précaution d'adhérer à la réserve 39 *b*. Pour que l'Acte général ait un effet positif à ce point de vue, il faudrait que les Etats renoncent peu à peu aux réserves.

Il faut avouer, cependant, que le critère adopté par la Cour Permanente est purement formel et insuffisant, d'autant plus qu'il y a également, de l'avis même de la Cour, un Domaine réservé reconnu et protégé par le Droit international. Comment le définir? Ce que nous avons établi jusqu'à présent ne permet pas, dans une espèce donnée, de répondre à l'interrogation: telle matière rentre-t-elle ou non dans la Compétence exclusive d'un Etat? Les textes restant absolument muets sur le contenu du Domaine réservé, de nombreuses tentatives sont faites pour trouver une solution. Il est intéressant de les examiner. En procédant par élimination, la possibilité ou l'im-

possibilité d'une délimitation certaine et générale entre
Domaine réservé et Droit international s'en dégagera.
Il serait hautement désirable d'enfermer la redoutable
élasticité de l'alinéa 8 dans de justes bornes. La certitude
est un élément de stabilité, donc de paix.

•

SECTION II

Le critérium de la compétence exclusive : la solution des conflits.

§ I. — Les tentatives de solutions.

Pour trouver le véritable moyen de résoudre ces conflits entre Droit international et interne, il est nécessaire d'étudier toutes les solutions proposées jusqu'à présent par la doctrine ou la pratique.

Les Etats, ayant eu à souffrir de mesures prises en vertu du Domaine réservé, ont toujours tendance à préconiser un critérium extrêmement large en faveur du Droit international. Ils soutiennent, par exemple, que le développement international d'un différend paralyse l'exception de l'alinéa 8. Telle est la thèse de la Délégation suédoise au moment du litige suédo-finlandais sur les Iles d'Aland en 1920. La première Commission de Juristes nommée par le Conseil pour déterminer la nature du litige la repousse: « Pour qu'un différend ait un caractère international et rentre dans la compétence de la S.D.N., au sens et par application de l'article 15, alinéa 8, il ne suffit pas qu'il soit porté devant le Conseil par un membre de la S.D.N. La nature juridique d'une question ne peut dépendre du fait qu'il convient à un membre de la S.D.N. partie ou non au différend de la soumettre au

Conseil. Une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat *en vertu de ses caractères intrinsèques et propres*. La thèse rejetée ne pourrait d'ailleurs se concilier logiquement avec l'alinéa 8 lui-même, puisque celui-ci donne précisément au Conseil le pouvoir de décider éventuellement qu'un différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de la partie qui l'invoque » (1). Au contraire, la Commission des rapporteurs, constituée postérieurement pour recueillir les éléments sur lesquels le Conseil pourrait fonder une recommandation en vue de maintenir la paix, fait sienne le point de vue suédois :

« C'est à bon droit que le Conseil s'est déclaré compétent. Bien que nous ne puissions partager sur tous les points les opinions émises par la Commission des Juristes, nous sommes d'accord avec eux pour déclarer que la question des Iles d'Aland sort du domaine de la politique intérieure. Mais, c'est, d'après nous, parce qu'elle a pris une extension et une importance internationale si considérables, qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la S.D.N. De son règlement équitable dépendent non seulement le rétablissement de la tranquillité dans les cerveaux surexcités d'une population très intéressante de la Baltique et la reprise des excellentes relations qui doivent exister entre deux nations, si bien faites pour s'entendre, la Suède et la Finlande, mais aussi la consolidation de la paix dont les peuples

(1) Rapport de la Commission des Juristes du 5 septembre 1920. *J. O. de la S. D. N.*, 1920. Supplément N° 3 (LARNAUDE, STRUYCKEN, HUBER).

« de cette partie de l'Europe ont besoin autant que les
 « autres, pour effacer les traces profondes laissées par la
 « guerre, reconstituer leurs forces productives ou établir
 « sur des bases solides leur développement économi-
 « que » (1).

Dans son Avis de principe du 7 février 1923 (N° 4), la Cour Permanente écarte catégoriquement cette notion contingente et politique:

« Il est constant, et cela a été reconnu par le Conseil
 « dans l'affaire des Iles d'Åland, que le simple fait pour
 « un Etat de porter un différend devant la S.D.N. ne
 « suffit pas pour donner à ce différend un caractère inter-
 « national de nature à le soustraire ainsi à l'application
 « de l'alinéa 8 de l'article 15 ». Bien plus, la Cour ajoute:
 « Il est également vrai que le seul fait que l'une des
 « Parties invoque des engagements d'ordre international
 « pour contester la compétence exclusive de l'autre Par-
 « tie, ne suffit pas pour écarter l'application de l'ali-
 « néa 8 » (1).

Certains Gouvernements et quelques auteurs, s'appuyant sur l'expression anglaise « *domestic* » littéralement traduite par « intérieure », trouvent en elle le caractère distinctif des matières laissées à la compétence exclusive des Etats. Cette opposition établie entre questions internationales et intérieures prête pourtant à des objections. Un problème international affectant les intérêts de plusieurs Etats n'appartient pas, de ce seul fait, au Droit international. Le Domaine réservé ne vise pas uniquement les affaires touchant l'exercice de la souveraineté intérieure sans répercussions internationales. Si elles n'in-

(1) *Publications de la Cour Permanente*, Série B, Avis N° 4, p. 25.

téressaient qu'un seul Etat, le Pacte n'aurait pas besoin de s'en occuper. En outre, il est difficile de donner une définition précise des questions intérieures. S'agit-il des relations entre le territoire, les habitants et le Gouvernement ou des mesures applicables au Pays, bien que touchant les intérêts d'un autre Etat? Pour l'Angleterre, ce serait le lieu d'application qui donnerait la réponse au problème du contenu du Domaine réservé. Appartiendraient ainsi à la compétence exclusive: l'exercice de la souveraineté personnelle, territoriale et mixte; la nationalité, l'émigration et l'immigration, les Tarifs douaniers, la navigation côtière, l'organisation constitutionnelle, la demande d'un Etat étranger ayant pour but d'obtenir un changement dans la souveraineté intérieure. Lors du différend franco-anglais à propos des Décrets de nationalité, le Gouvernement britannique soutient ce point de vue par l'intermédiaire de son représentant, Sir Douglas Hogg: « A notre
« avis la réserve est limitée aux questions intérieures, aux
« questions internes qui surgissent sur le territoire même
« d'un Etat particulier » (1). Cette distinction anglaise n'apparaît pas comme bien probante.

Les questions intéressant plusieurs Etats et se rattachant à l'exercice de la souveraineté extérieure sont dans le Domaine réservé. En effet, une Puissance ne peut contraindre une autre à renoncer à des droits vis-à-vis d'Etats tiers, ou à assumer des obligations ne lui incombant pas d'après le Droit international. Ainsi, elle ne saurait la forcer, par exemple, à céder une partie de son territoire. D'autre part, un grand nombre de matières intérieures

(1) *Publications de la C. P. J. I. Série C, N° 2, p. 26. Plaidoiries anglaises.*

deviennent internationales si l'Etat, dans leur réglementation, enfreint des prescriptions du Droit international. Les Etats ne jouissent pas obligatoirement derrière leurs frontières d'un pouvoir absolu et l'alinéa 8 ne saurait les y couvrir en toute occasion. Dans la forme d'un Gouvernement même, il est possible de rencontrer des éléments d'ordre international; la reconnaissance *de jure* est le moyen pour la communauté des Etats de la faire sortir du Domaine réservé. Il en est de même du maintien de l'ordre public: un Etat est responsable internationalement s'il ne protège pas efficacement les Etrangers. La législation interne dans sa totalité est obligée de ne pas se mettre en contradiction avec les Principes généraux du Droit. Si, dans quelques circonstances, ces rapports ne semblent pas intéresser la Société internationale, c'est là un état de fait et non de droit.

Dans son Avis N° 4, la Cour Permanente a utilisé l'expression « affaires intérieures » comme appropriée à l'espèce, mais n'a certainement pas entendu y voir un critérium de principe. Il serait insuffisant, comme n'embrassant pas tous les aspects du Domaine réservé. Il serait aussi arbitraire, car il n'est plus possible de séparer nettement aujourd'hui ce qui se passe en deçà des frontières et au delà.

L'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte a été inspiré par le désir de sauvegarder l'indépendance des Etats. Cette notion peut-elle être un moyen de savoir l'objet exact de la compétence exclusive? C'est là répondre à une interrogation par une autre, car il faudrait au préalable déterminer les limites de l'indépendance. Or, un Etat est considéré comme en jouissant lorsqu'il règle librement certaines matières pour conserver son caractère souverain. Ce n'est

guère une définition. Il en est qui reconnaissent à l'Etat le pouvoir de rester maître absolu sur ce qui touche à ses éléments vitaux (1), dans l'intérêt même de la vie internationale. C'est la thèse défendue par les représentants du Gouvernement français lors des débats franco-britanniques sur les Décrets de Nationalité. Ils s'appuient sur l'article 10 du Pacte. Si celui-ci assure l'indépendance politique des Membres, à plus juste raison, doit-il leur garantir le droit de décider eux-mêmes de « toutes les questions qui touchent au fond même de leur existence et qui ont des conséquences telles que seuls ils peuvent les apprécier dans leur législation » (2). Il y aurait deux catégories d'affaires dans le Domaine réservé: celles qui intéressent au premier chef les éléments constitutifs de l'Etat, et celles qui conditionnent son développement, c'est-à-dire la protection des intérêts en vue desquels il s'est organisé. Le premier élément important dans un Etat est la population. De là découle le droit de créer et de maintenir sa composition: recrutement des nationaux, immigration, sécessions. Les deux derniers éléments, le territoire et le Gouvernement, formeraient avec le premier les sources essentielles du Domaine réservé destiné à maintenir l'existence de l'Etat. En ce qui concerne son développement, la compétence exclusive serait moins large, l'Etat n'étant pas fait pour vivre à l'écart. Deux idées directrices: l'ordre intérieur et extérieur (police, armement, alliances) et la prospérité économique (commerce, douanes, immigra-

(1) Voir en particulier MARIOTTE: *Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.* (Thèse Paris, 1926), p. 152.

DE LAPRADELLE: *Plaidoiries* dans *Publications de la C. P. J. I.*, Série C, p. 83.

(2) MERILLON: *Publication de la C. P. J. I.* Série C, p. 83.

tion de la main-d'œuvre étrangère) en donnent l'étendue approximative.

Cette explication, bien qu'ingénieuse, n'est pas satisfaisante. L'obstacle est l'absence de définition précise des éléments vitaux. En outre, un Etat ne peut édicter toutes les règles que bon lui semble sous prétexte de les protéger. Ce serait revenir à la notion subjective ancienne.

Si toutes les tentatives pour énoncer une formule générale permettant d'analyser avec certitude le contenu du Domaine réservé ont jusqu'ici échoué, c'est probablement à cause de l'impossibilité de découvrir un critérium autre que celui de l'absence de réglementation par le Droit international. Il n'y a pas deux domaines bien distincts, l'un réservé au Droit interne, l'autre au Droit international. Des interférences constantes se produisent entre eux. Il n'y a pas d'objets échappant par nature et définitivement à une loi internationale. La meilleure preuve en est qu'une matière peut appartenir au Domaine réservé d'un certain Etat et non à celui d'un autre si, vis-à-vis de ce dernier, la solution du litige dépend de l'interprétation d'un engagement conventionnel. En ce sens, le Domaine réservé est un Domaine conservé. Il n'est donc pas juste de dire: en fait, il n'y a pas de règles positives dans ce domaine, donc il n'est régi par aucun ordre juridique international. C'est une profonde erreur (1). L'ordre supérieur embrassant toutes les relations existe, mais se concrétise plus ou moins en prescriptions précises selon l'état des sociétés. Comme il n'y a pas d'organe législatif international, le droit positif ne progresse que lentement par les conventions et l'action de la jurisprudence.

(1) Consulter V. BRAUN: *op. cit.*

La relativité extrême de la notion du Domaine réservé la fait échapper à toute classification. Elle varie selon les circonstances, le moment, les Etats en cause, leur forme de gouvernement, leur puissance, les engagements internationaux les liant. Il n'y a pas deux Etats qui aient une compétence exclusive semblable. Dès lors, il faut se contenter d'avancer qu'il n'y a plus Domaine réservé dès que, sur un point donné, un Etat n'est plus maître de décider seul, étant tenu de recourir à l'interprétation de titres internationaux. Une objection surgit: le caractère aussi contingent du Domaine réservé n'est guère conciliable avec l'idée de principe de droit international. Il est nécessaire de se souvenir qu'il y a deux aspects du Domaine réservé, l'un juridique, l'autre politique, dont les contours sont essentiellement flottants. Le premier est formé par des fractions de questions où le Droit international donne des directives générales en confiant aux gouvernants une compétence autonome liée au minimum. Citons à titre d'exemple: l'exercice de la juridiction territoriale, l'entretien de relations diplomatiques permanentes, leur cessation. Le deuxième naît du seul fait de l'inexistence de règle sur une matière quelconque; l'Etat est en mesure de faire usage de sa liberté naturelle. Mais c'est là un Domaine réservé de pur fait, destiné à disparaître. Il est restreint d'ailleurs beaucoup par la multiplication des limitations conventionnelles. Les conflits qu'il suscite sont graves, car ils ont leur source dans le heurt des divers droits, non hiérarchisés et aboutissent devant le Juge à un *non liquet*. L'opposition entre le droit d'un Etat à la vie et le droit des races à l'égalité illustre cette assertion. Le massacre d'une minorité de ressortissants, l'exploitation égoïste de territoires non développés, la monopolisa-

tion avec interdiction d'exporter des matières premières indispensables ne sauraient être considérés comme faisant partie du Domaine réservé protégé et garanti par le Droit international.

De la sage jurisprudence de la S.D.N. ressort ce trait caractéristique du contenu de l'alinéa 8: la relativité. Dans l'affaire des Iles d'Aland, le Comité des Juristes (1), déjà nommé, met « en principe », dans la compétence exclusive d'un Etat: « le droit d'accorder ou de
« refuser à une fraction de sa population, de déterminer
« son propre sort politique par la voie d'un plébiscite
« ou autrement. Un différend entre deux Etats au sujet
« d'une pareille détermination porte sur une question
« que le Droit international laisse à la Compétence ex-
« clusive d'un de ces Etats. Mais, en affirmant ces prin-
« cipes, la Commission ne se prononce pas sur le point
« de savoir si un abus manifeste et continu de la souve-
« raineté au détriment d'une fraction de la population
« d'un Etat pourrait, le cas échéant, donner à un conflit
« international qui s'élèverait à ce sujet un caractère tel
« que son objet dût être considéré comme dépassant les
« limites de la Compétence exclusive de l'Etat en cause
« et rentrant dans la sphère d'action de la S.D.N. » Bien plus, en l'espèce, le Comité des Juristes rejette la compétence exclusive de la Finlande parce que les circonstances générales sont anormales et très troublées. Les situations de fait, échappant au droit, ont, à son avis, un caractère
« international: « Il faut observer toutefois que ce qui a
« été dit des attributs de la souveraineté de l'Etat ne
« s'applique d'une manière générale qu'en tant qu'il s'a-

(1) Voir *supra*, p. 42.

« git d'un peuple définitivement constitué en Etat sou-
 « verain, membre indépendant de la Communauté inter-
 « nationale et aussi longtemps qu'il continue à posséder
 « ces caractères. Au point de vue aussi bien du droit
 « interne que du droit international, la formation, la
 « transformation et le démembrement d'Etats par suite
 « de révolutions et de guerres créent des situations de
 « fait qui échappent en grande partie aux règles nor-
 « males du Droit positif. Cela revient à dire que lorsque
 « le fondement essentiel de ces règles, à savoir la souve-
 « raineté territoriale, fait défaut soit parce que l'Etat n'a
 « pas encore pris complètement naissance, soit parce
 « qu'il se trouve dans une période de transformation ou
 « de dissolution, il existe, quant au droit, une situation
 « douteuse, incertaine, qui ne prend fin que du moment
 « où le développement s'est achevé et qu'une nouvelle
 « situation définitive et normale quant à la souveraineté
 « territoriale s'est établie. Ce passage d'une situation de
 « fait à une situation de droit définitive et normale ne
 « saurait être considéré comme relevant de la Compé-
 « tence exclusive d'un Etat. Il tend à amener des modi-
 « fications dans l'ensemble de la Communauté interna-
 « tionale et dans leur statut territorial et juridique et,
 « par conséquent, il intéresse cette communauté au plus
 « haut degré, aussi bien dans l'ordre juridique que dans
 « l'ordre politique » (1). La Commission conclut: « Le
 « différend suédo-finlandais ne concernant pas une situa-
 « tion politique définitivement établie, dépendant exclu-
 « sivement de la souveraineté territoriale d'un Etat, il
 « en résulte que le conflit ne porte pas sur une question

(1) *Ibid.*

« que le Droit international laisse à la Compétence exclusive de la Finlande. » C'est là les premiers jalons d'une jurisprudence tenant compte de toutes les circonstances pour décider s'il convient de reconnaître ou non la compétence exclusive d'un Etat.

Dans l'Avis N° 4 du 7 février 1923, la Cour Permanente, après un examen approfondi, parvient à des conclusions de principe très fermes. Pour elle, les limites du Domaine réservé sont très variables: « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative: elle dépend du développement des rapports internationaux... Il se peut très bien que, dans une matière qui n'est pas, en principe, réglée par le Droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de Droit international; l'article 15, alinéa 8, cesse alors d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir des dites règles; et le différend sur la question de savoir si l'Etat a ou n'a pas le droit de prendre certaines mesures, devient, dans ces circonstances, un différend d'ordre international qui reste en dehors de la Réserve formulée dans ce paragraphe » (1).

Le contenu du Domaine réservé ne saurait être plus clairement caractérisé. Il varie incessamment puisqu'il dépend de l'état des relations internationales. Une énumération des matières qui en font partie est absolument

(1) *Publications de la C. P. J. I. Série B, Avis N° 4, p. 24.*

impossible; il n'existe pas de critérium assez souple pour respecter ces nuances infinies. Force est donc de se contenter de procéder par espèces. Poursuivant son étude, la Cour se demande à quel moment elle sera autorisée à dire que le différend n'appartient pas à la compétence exclusive. Sa réponse est la suivante:

« Dès que les titres invoqués sont de nature à per-
 « mettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir
 « une importance juridique pour le différend soumis au
 « Conseil, et que la question de savoir si l'Etat est com-
 « pétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve
 « subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'inter-
 « prétation de ces titres, la disposition du paragraphe 8
 « de l'article 15 cesse d'être applicable et l'on sort du
 « Domaine exclusif de l'Etat pour entrer dans le Do-
 « maine régi par le Droit international » (1). Il faut
 ajouter aux titres mentionnés par la Cour, les autres éléments du Droit international, tels que les principes généraux et la coutume. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner qu'il suffit d'une « conclusion provisoire » et qu'un examen au fond n'est pas, dans la pensée de la Cour, conforme à l'esprit du Pacte. Cette résolution est évidemment de nature à restreindre plutôt le champ d'application de l'alinéa 8. Le doute profiterait au Droit international. En somme, l'avis N° 4 ne prétend pas donner un moyen de prévoir à l'avance ce que la Cour mettra ou non dans le Domaine réservé. L'élargissement de compétence tenté par des textes internationaux a échoué, mais il est permis de le voir s'opérer graduellement par la jurisprudence de la Cour. Sa haute autorité morale

(1) *Ibid.*, p. 25.

éliminera ce qui reste de trop politique dans la théorie de la compétence exclusive. Selon nous, il est vain actuellement de vouloir déterminer autrement que par l'examen de la pratique et de la jurisprudence la composition du Domaine réservé.

Cette conclusion n'est peut-être pas très encourageante. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure.

Malgré le caractère artificiel, en général, des comparaisons entre droit interne et international public, il est difficile de ne pas rapprocher le Domaine réservé des actes de gouvernement. Les actes de gouvernement sont considérés par la Jurisprudence administrative comme étant de la compétence exclusive de la Puissance publique et échappant par nature à tout contrôle juridictionnel judiciaire ou administratif. Le Domaine réservé est constitué par des questions qui, à l'avis de la Jurisprudence internationale, Conseil de la S.D.N. ou Cour de Justice, relèvent de la compétence exclusive de l'Etat. Il y a entre ces deux institutions une analogie incontestable au point de vue du fondement, de la procédure, de l'évolution du contenu.

La théorie des actes de gouvernement s'explique par les mêmes raisons que celle du Domaine réservé. Toutes deux sont les vestiges de la vieille conception de la souveraineté sous ses aspects intérieur et extérieur. L'Etat, en acceptant de se soumettre au droit appliqué par les tribunaux administratifs internes ou internationaux, s'est ménagé un domaine échappant, pour des fins de haute politique, à tout contrôle des particuliers ou des autres Etats. La sanction est en Droit interne l'élévation du conflit, en Droit international l'exception de souveraineté devant le Conseil ou une autre juridiction. Dans les deux cas, la

procédure de reconnaissance du Domaine réservé est confiée à une autorité indépendante du Pouvoir exécutif et législatif de l'Etat en cause. Pour la détermination des mesures constituant l'acte de gouvernement, ou de celles relevant de la compétence exclusive, les difficultés semblables surgissent. Au « Mobile politique », anciennement adopté pour les régler en ce qui concerne les actes de gouvernement, correspondent, trait pour trait, « l'honneur, l'indépendance, les intérêts vitaux ». Les deux notions sont subjectives. Elles sont remplacées actuellement par la nature objective de l'acte, au sujet duquel se pose la question, appréciée d'après le Droit. Les jurisprudences interne et internationale préconisent la même solution en vue de réduire le champ d'application des deux théories: procéder par voie d'espèces en s'inspirant des principes de justice. En outre, elles tendent à en limiter les effets par des moyens non sans analogie: le développement de la responsabilité interne de la Puissance publique et de la responsabilité internationale sur l'idée de risque. La liberté de l'Etat n'est pas absolue. Ce court parallèle fait ressortir la sagesse et l'exactitude de la formule précitée de la Cour Permanente sur la relativité des limites de l'alinéa 8.

§ 2. — Le contenu actuel du domaine réservé.

A. — LA PRATIQUE INTERNATIONALE

La liste établie par la Jurisprudence internationale de 1920 à 1937 est forcément limitée. Il est donc nécessaire de la compléter par la pratique des Etats. Il est d'ailleurs loin d'être sûr que la Cour Permanente suive dans l'avenir

cette dernière sur tous les points. Comme la composition du Domaine réservé varie avec les Etats et le temps, il est possible, avec les données suivantes fournies par la Jurisprudence, de tracer de grandes lignes à titre indicatif. Mais il ne saurait être question en aucune façon de construire une théorie générale, valable dans tous les cas.

Les Etats s'accordent pour mettre dans le Domaine réservé un nombre considérable de points très graves. Il est bon cependant de dire tout de suite que certains aspects spécialisés de ces matières sont internationalisés. Ce fait donne une grande complexité au problème.

a) LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

Les questions constitutionnelles semblent constituer, à première vue, une des matières les plus intimes, semblait-il, pour les Etats. Ils ont toujours considéré avoir le droit d'établir ou de changer un régime de gouvernement sans intervention possible de la part des tiers. Ils y rattachent souvent les mesures concernant la nationalité (Amérique latine) ainsi que le droit d'accorder ou refuser l'autonomie à une fraction de leur population. L'Angleterre notamment prétend que le *Commonwealth* britannique forme une entité constitutionnelle. Par voie de conséquence, les relations entre ses différentes Parties sont d'ordre strictement constitutionnel, bien qu'elles soient individuellement devenues membres de la S.D.N. Cette thèse aboutit à une Doctrine de Monroë britannique. Un litige entre deux pays de l'Empire ou de l'un d'eux avec la Grande-Bretagne devrait donc être qualifié de purement intérieur; une guerre serait une guerre civile dont la S.D.N. ne saurait se mêler. Ces observations ne sont pas demeurées théoriques. A propos de l'Irlande et de l'Egypte, le

Foreign Office les a faites passer dans la réalité concrète. L'Irlande, obéissant à l'article 18 du Pacte rendant obligatoire l'enregistrement des Traités, envoie au Secréariat le texte de l'accord de *Downing Street* du 6 décembre 1921 qui lui reconnaît un statut d'Etat libre. Le Gouvernement anglais adresse alors au Secrétaire général de la S.D.N. la communication suivante, le 27 novembre 1924:

« Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la S.D.N.,
 « le Gouvernement de Sa Majesté a toujours estimé que
 « ni le Pacte, ni aucune des Conventions conclues sous
 « les auspices de la S.D.N. ne sont destinés à régir les
 « relations internes des différentes parties du *Common-
 « wealth* britannique. » C'est dans le même esprit que
 sont conçues les réserves anglaises au Pacte Briand-Kellogg. Devant les conflits aigus, incessamment répétés depuis la guerre, entre l'Angleterre et l'Egypte, quelques membres de la S.D.N. ont pensé à évoquer l'affaire sur la base de l'article 11, alinéa 2, devant le Conseil. L'Angleterre prend les devants en proclamant énergiquement que
 « toute tentative de ce genre serait considérée comme
 inamicale au plus haut point ». Si elle tente de retirer à l'un d'eux ses privilèges, ne violera-t-elle pas l'article 10 du Pacte qui garantit l'indépendance politique présente des membres, qu'ils soient Etats ou non? Cependant, il est plus que probable qu'au cas d'un litige s'élevant dans l'Empire, l'exception de l'alinéa 8 serait admise au profit de la Grande-Bretagne.

Malgré cet exemple illustrant le caractère domestique des relations constitutionnelles, il ne faut pas croire qu'en pratique, et parfois en droit, la compétence des Etats y est exclusive de tout contrôle international. En fait,

l'installation d'un Gouvernement notoirement opposé à l'état social existant dans les autres pays intéresse tous les membres de la Société internationale. La forme du gouvernement ne doit pas violer les principes généraux du Droit constitutionnel international. Il est indispensable qu'elle puisse garantir le respect des obligations internationales. La reconnaissance d'un gouvernement est en général accompagnée de réserves de la part des grands Etats. En 1815, c'est inutilement que Napoléon invoque pour la France le droit absolu de choisir son organisation. L'argument de la menace créée par la forme d'un Gouvernement pour ses voisins est d'ailleurs un thème rebattu à l'excès depuis quelques années dans la politique de certaines Puissances. Pourtant dans le *Moniteur* du 5 avril 1815, sur un rapport du Conseil d'Etat, l'Empereur écrit en s'appuyant sur le Droit des gens :

« Les Puissances ne peuvent se croire obligées à maintenir sur le trône Louis XVIII qui n'y est plus; elles ne peuvent imposer à la Nation des secours dont elle ne veut pas; elles n'ont pas à intervenir pour une tranquillité qui existe sans elles; elles n'ont à défendre aucun Gouvernement, car aucun n'est attaqué ». Il s'offre à exécuter les clauses du Traité de Paris du 30 mai 1814, signé par le Roi. C'est en vain, car les Coalisés lui répondent :

« Les Puissances connaissent trop bien les principes qui doivent les guider dans leurs rapports avec un pays indépendant, pour entreprendre de lui imposer des lois, de s'immiscer dans ses affaires intérieures, de lui assigner une forme de Gouvernement, de lui donner des Maîtres au gré des intérêts ou des passions de son voisin. Mais Elles savent aussi que la liberté d'une

« Nation de changer son système de Gouvernement doit
 « avoir ses justes limites et que, si les Puissances étran-
 « gères n'ont pas le droit de lui prescrire l'usage qu'il
 « fera de cette liberté, Elles ont, du moins, celui de pro-
 « tester contre l'abus qu'elle en pourrait faire à leurs
 « dépens. Pénétrées de ce principe, les Puissances ne se
 « croient point autorisées à imposer un Gouvernement
 « à la France, mais Elles ne renonceront jamais au droit
 « d'empêcher que, sous le titre de Gouvernement, il s'éta-
 « blisse en France un foyer de désordre et de boulever-
 « sement dangereux pour les autres Etats. Elles respec-
 « teront les libertés de la France partout où elles ne
 « seront pas incompatibles avec leur propre sûreté et la
 « tranquillité générale de l'Europe. » La Sainte Alliance
 est entièrement inspirée par l'idée de l'interdépendance
 des régimes politiques intérieurs et de la paix européenne.
 Dans la deuxième partie du XIX^e siècle, le Concert euro-
 péen ne marque pas le triomphe intégral du principe de
 non-intervention. La S.D.N., son héritière, l'admet dans
 l'article 10 du Pacte.

b) LE TERRITOIRE

Les Etats sont seuls juges de l'opportunité de recon-
 naître ou de dénier à une fraction hétérogène par la race,
 la langue ou la religion de leurs ressortissants une autono-
 mie entière ou partielle. La répression d'une révolte éven-
 tuelle est une affaire intérieure, sauf le droit des Puissan-
 ces d'assurer la protection de leurs nationaux. Pour-
 tant, une oppression systématique, des massacres, des
 vexations injustifiées, contraires à l'humanité, ne sont
 couvertes par le Domaine réservé ni en droit, ni en pra-
 tique. Il suffit de rappeler, à cet égard, l'attitude de

l'Europe vis-à-vis de l'Empire Ottoman et de ses Etats successeurs jusqu'à 1914. Le Congrès de Berlin de 1878 organise une protection des Minorités. La S.D.N. complète son œuvre. Il existe désormais un droit international des Minorités indépendant du bon plaisir des Etats. L'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte ne pourrait pas s'appliquer à un différend entre une Puissance et celle à laquelle appartient la minorité, cause du litige. Sur toute l'étendue de son territoire, un Etat jouit d'un pouvoir qu'il est coutume de désigner sous le nom de souveraineté territoriale: les choses et les personnes qui s'y trouvent sont soumises à sa juridiction. Aucune loi autre que la loi nationale ne saurait les régir, sauf de son consentement (règlement des conflits de lois). Sont compris dans ce principe, les droits de disposer du territoire métropolitain et de déterminer ses frontières. Pour les colonies et protectorats, il y a controverse. Mais l'aliénation d'une partie d'un pays, soit pour créer un Etat nouveau, soit pour apporter des changements importants aux frontières de deux Etats anciens, peut être la source de modifications dans l'ensemble des membres de la Communauté internationale. De plus, les bouleversements à la suite de révolutions ou de guerres donnent naissance à des situations de fait douteuses. Dans ces deux derniers cas, les éléments internationaux réduisent à néant la compétence exclusive. « Toute altération dans la carte de l'Europe est une « question d'intérêt général pour le Continent, de même « qu'un propriétaire foncier ne peut aliéner son droit « de propriété que suivant les lois du pays » (1). Des exemples nombreux le vérifient: en 1867, la Hollande

(1) WESTLAKE: *Droit international*, p. 337.

ne parvient pas à céder le Luxembourg à la France. Le Danemark n'aurait pu vendre les Antilles, la France la Louisiane, à une autre Puissance que les Etats-Unis. L'Angleterre n'aurait toléré aucun autre pays que la France au Maroc. L'Europe se refuse à ce que la Belgique, en 1830, devienne française; elle s'oppose au maintien du traité d'Unskiar-Skelessi (1833), donnant à la Russie le protectorat des Détroits; à celui de San Stefano (1877); à celui de Shimonoseki (1895).

c) L'ORDRE PUBLIC

En vertu toujours de la même idée, l'Etat a le choix des moyens pour maintenir l'ordre intérieur, exercer la police et rendre la justice. Ses tribunaux appliquent la *lex fori* et les jugements étrangers ne sont exécutoires que revêtus de l'*exequatur*. En pratique, aucune Puissance ne se désintéresse du traitement de ses nationaux ou de leurs biens. Le Domaine réservé disparaît dès que la responsabilité internationale est en jeu ou lorsque des désordres engendrent l'insécurité pour les voisins. En outre, un Etat n'aurait pas non plus le droit d'accomplir sur son propre territoire des actes menaçant l'existence de tierces Puissances: par exemple, tolérer sciemment un complot sans exercer de poursuites, encourager des mouvements hostiles, la préparation d'attentats. La répression des crimes tend à devenir internationale. Il y a obligation de punir la piraterie, la traite, le faux-monnayage.

d) LA POPULATION

Deux problèmes fort graves, la nationalité et l'immigration sont, d'après la pratique actuelle, dans le domaine de la compétence exclusive. Sur ces deux points, les Etats

sont, en général, restés très susceptibles. Ils ont longtemps vu dans le droit d'accorder, refuser, retirer leur nationalité selon leur convenance, une manifestation importante de leur souveraineté. Les Etats lésés n'ont pas supporté toujours patiemment cette situation. Il en est résulté des guerres telles que celle occasionnée par l'allégeance perpétuelle entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, cette dernière se refusant à tenir compte des naturalisations américaines. Les Gouvernements ne sont pas seuls intéressés, la nationalité comportant des obligations lourdes pour les individus. L'état de la question est clairement apparu dans les débats à la Conférence de codification de La Haye. Les intérêts s'avérant trop divers, il a été impossible d'arriver à une entente. La base de discussion rédigée par le Comité préparatoire, pose le principe en y ajoutant des restrictions: « Les règles de la Nationalité relèvent de la
 « souveraineté de chaque Etat, toutes les questions rela-
 « tives à l'acquisition ou à la perte par un individu d'une
 « nationalité déterminée doivent être tranchées confor-
 « mément à la législation de l'Etat dont la nationalité est
 « prétendue ou contestée. Toutefois le droit de chaque
 « Etat doit tenir compte des principes généralement
 « reconnus par les Etats ». L'article 1 de la Convention signée au mois d'avril 1930 est ainsi conçu: « Il appar-
 « tient à chaque Etat de déterminer par sa législation
 « quels sont ses nationaux. Cette réglementation doit être
 « admise par les autres Etats pourvu qu'elle soit en accord
 « avec les Conventions internationales, les coutumes et les
 « principes généralement reconnus en matière de natio-
 « nalité ». Citons, par exemple, le principe en vertu duquel tout individu a droit à une nationalité. Les dénationalisations en masse à titre de représailles sont illicites

malgré leur fréquence (Italie, Russie, Allemagne, Turquie, après la guerre). Il y a donc un « Droit international de la nationalité ». Les juges internationaux ne déterminent pas la nationalité d'un plaideur d'après un critérium national ou son option, mais par « la nationalité de fait », ensemble de circonstances: conditions de son activité familiale, intellectuelle, économique qui le portent davantage vers un Etat.

L'immigration se présente sous des aspects analogues. L'admission temporaire des étrangers n'est pas laissée par le Droit international à la compétence exclusive, il n'est pas superflu de le rappeler. Un Etat ne pourrait interdire complètement l'accès du pays aux étrangers ou les expulser en masse. La Chine, le Japon, l'Annam, etc... ont été à même de l'apprécier! Par contre, il a le droit de régler leur établissement sur son territoire en fixant des conditions pour éviter des indésirables, se préserver d'une invasion, protéger les travailleurs nationaux, et d'édicter un statut des émigrants. Le Droit international, muet jusqu'à ce jour sur la question, laisse le champ libre au Domaine réservé politique. Pourtant, les problèmes soulevés par l'immigration sont, par nature, internationaux. Fait curieux, les Sénateurs américains du parti Républicain l'ont pensé. Ils repoussent le Pacte amendé, croyant que l'alinéa 8 n'empêcherait pas les Japonais de réclamer l'intervention de la S.D.N. (1). La Cour Permanente n'a pas encore eu occasion de se prononcer. Il est difficile de prévoir dans quel sens elle statuerait. D'ailleurs, il est possible de trouver des limites à l'arbitraire des Etats. Une matière n'est toujours « qu'en principe » dans le Domaine

(1) Cf. SCHELLE: *Le Pacte*, p. 315.

réservé. La responsabilité internationale d'un gouvernement est engagée s'il fait des discriminations injurieuses eu égard à une religion ou une race. Il y a une tendance à donner au problème une solution internationale. Nombre de pays concluent des Traités d'établissement. Le Bureau international du Travail s'occupe activement, depuis 1919, de la protection des émigrants, particulièrement durant le transit. A Rome, en 1924, s'est réunie une Conférence d'Emigration et d'Immigration, à laquelle ont pris part 55 Gouvernements. Elle met sur pied 49 résolutions, 100 vœux relatifs à l'hygiène et à l'établissement des conditions du travail des émigrants. Les Etats ne peuvent absolument pas régler unilatéralement les questions de transit, de transmigration, du prolongement de la législation du pays de provenance sur leur territoire (recensement, obligations militaires, protection diplomatique). Seules sont effectivement de la compétence exclusive les conditions d'accès.

e) LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

La pratique comprend également dans le Domaine réservé des Etats leur politique économique: tarifs douaniers protecteurs, conclusion de traités de commerce variant avec les contractants, interdiction d'exportation de produits rares. Mais il suffit de l'insertion de la clause de la Nation la plus favorisée dans un traité de commerce pour que la compétence internationale fasse place au Domaine réservé. Des abus manifestes auraient un résultat analogue: discrimination sans raison à l'égard de produits d'un Etat déterminé, refus d'exporter des matières premières, dont la production est monopolisée, nécessaires à la vie des autres, ou à la sécurité des individus: pétrole,

coton, caoutchouc, hélium. En dehors de ces exceptions, la compétence exclusive demeure. Lors de la loi américaine sur la prohibition, de très graves pertes ont été infligées à la France et à la Grande-Bretagne. Il n'a pu être question de réparations, le Gouvernement fédéral usant de son droit le plus strict (1).

f) LA DÉFENSE NATIONALE

La défense nationale constitue une dernière question à examiner ici. Elle embrasse les armements navals, aériens, terrestres, les alliances, le droit de légitime défense et de représailles. Jusqu'au XX^e siècle, malgré des tentatives répétées de 1815 à 1914, les Etats exigent de garder une liberté absolue sur tous ces points. L'augmentation des armements ne peut logiquement rester dans la compétence exclusive. Lorsqu'un Gouvernement augmente ses armements à outrance, il veut attaquer ou craint d'être victime d'une agression. Les Etats ont une compétence pour prendre des décisions, mais elle n'est plus exclusive. L'article 8 du Pacte le confirme: « Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la Paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». Le Conseil est qualifié pour établir des plans. Les membres de la Société s'engagent à organiser la publicité de leurs armements et programmes militaires. D'autres conventions ont été signées quant à l'usage de certaines armes: sous-marins, mines, gaz, balles dum-dum, etc... De plus, l'accroissement considérable de ses armements par

(1) *Damnum sine injuria*,

une Puissance serait susceptible de donner lieu à un examen international aux termes des articles 11 ou 15. Il constituerait, en effet, « une menace de guerre ou une circonstance de nature à affecter les relations internationales ». Pourtant, certaines Puissances, en dehors du cadre de la S.D.N., mais signataires des autres conventions, semblent revendiquer maintenant une pleine liberté d'appréciation en ce domaine.

Le droit de conclure des alliances est traditionnellement considéré comme un attribut de la souveraineté. Mais si une alliance paraît menacer un Etat, le Conseil de la S.D.N. pourrait éventuellement se saisir du litige. L'obligation d'enregistrement imposée par l'article 18 du Pacte est le moyen de vérifier si un Traité n'a pas pour but d'attenter à l'indépendance d'un Etat ou à la Paix.

Le droit de légitime défense n'est pas supprimé par le Pacte, ni par le Traité Briand-Kellogg. Mais son opportunité n'est plus laissée à la libre appréciation des Etats. Au moment de l'incident gréco-bulgare, une sentinelle grecque ayant été tuée par un Bulgare, les troupes grecques passent la frontière. La Société des Nations met fin au conflit et déclare que le droit de se faire justice soi-même n'existe plus. La Grèce ne s'est pas trouvée dans un cas de légitime défense.

Les représailles sont encore possibles à condition d'être limitées et proportionnées au dommage injustement subi. Mais, comme pour la légitime défense, la question de savoir si un Etat est fondé ou non à en exercer n'est plus de sa compétence exclusive. Le bombardement de Corfou par les Italiens, les incidents récents d'Espagne ont montré la gravité du problème. Le 26 septembre 1923, il fait l'objet de l'un des points soumis à l'examen de la commission des

Juristes dont nous avons déjà parlé: « Les représailles, mesures de coercition non destinées à la guerre, sont-elles compatibles avec l'article 12 du Pacte? » Les Juristes répondent positivement, mais en affirmant le droit du Conseil de décider de leur légitimité, de leur portée et de leur cessation.

B. — LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

Le contenu du Domaine réservé d'après la Pratique est ainsi épuisé. Il reste à analyser les cas sur lesquels des décisions sont intervenues. Ces dernières sont assez rares et de valeur inégale. Seules celles de la Cour Permanente permettent de tirer de sûres conclusions. Néanmoins, il est intéressant de s'attacher à toutes les espèces où l'exception de l'alinéa 8 a été soulevée même lorsqu'elles n'ont été l'objet que de débats sans parvenir à un règlement judiciaire.

a) LE TERRITOIRE

La liste des matières incluses dans le Domaine réservé, dressée par la Jurisprudence internationale depuis 1919, débute par le droit d'un Etat de disposer du territoire national et d'exercer sur ses habitants sa juridiction sans intervention étrangère. Ce point est examiné par le Conseil de la S. D. N. à propos des Iles d'Aland et par la Cour Permanente, postérieurement, à propos de la Carélie Orientale.

Le Conseil, saisi en 1920 du litige suédo-finlandais, ne peut songer à consulter une Cour qui n'est pas encore née. Aussi s'en remet-il à l'avis d'un Comité de Juristes et d'une Commission de diplomates. Il fait siennes leurs con-

clusions, mais non tous leurs arguments. Il ne faut donc y accorder qu'une autorité assez relative. Voici les faits brièvement résumés. La Finlande, cédée en 1809 par la Suède à la Russie, comprend les Iles d'Aland peuplées de Suédois. Jusqu'en 1917, elle constitue un Grand-Duché soumis à la souveraineté russe. A la faveur de la Révolution, elle proclame son indépendance qui est reconnue par la Suède, le 4 janvier 1918. Dès 1917, la population alandaise s'agite, organise un plébiscite officieux. Les délégués des Communes des Iles, réunis en assemblée générale, réclament l'union avec la Suède. Celle-ci prend alors parti en sollicitant de la Finlande un plébiscite au nom du droit des nations à disposer d'elles-mêmes. La Finlande proteste que les Alandais ont toujours eu leur sort lié au sien pour des raisons géographiques, économiques et militaires. Leurs aspirations autonomistes ne sont dûes qu'au trouble provoqué par la guerre. Elle offre de discuter sur des garanties minoritaires éventuelles et envoie des troupes rétablir l'ordre. Les relations entre les deux pays sont si tendues que l'Angleterre, prenant pour appui les articles 4, § 4, et 11, porte le litige devant le Conseil de la S. D. N., le 11 juin 1920. La Finlande se prévaut de l'alinéa 8 avant même que l'affaire se trouve soumise aux articles 15 et 17 (elle n'est pas encore membre de la S. D. N.). Le 12 juillet 1920, le Conseil prend, avec l'assentiment des deux Parties, une résolution demandant notamment à un Comité de juristes d'éclaircir le point suivant: « Dans le sens de l'alinéa 8, la thèse soutenue par la Suède devant lui au sujet des Iles d'Aland porte-t-elle sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande? » Plus précisément, le Comité doit décider si la

population alandaise peut demander son rattachement à la Suède, si cette dernière a le droit d'exiger un plébiscite. Dans son rapport du 5 septembre 1920, déjà cité, le Comité donne une réponse que nous reproduisons *in extenso*:

« Bien que le principe que les peuples doivent pouvoir
 « disposer d'eux-mêmes occupe une place importante
 « dans la pensée politique moderne, surtout depuis la
 « guerre mondiale, il convient de remarquer qu'il ne se
 « trouve pas inscrit dans le Pacte de la S. D. N. La con-
 « sécration de ce principe dans un certain nombre de
 « Traités internationaux ne saurait suffire pour le faire
 « considérer comme une des règles positives du Droit des
 « Gens. Au contraire, sauf stipulations expresses dans les
 « Traités internationaux, *le droit de disposer du terri-*
 « *toire national est essentiellement un attribut* de la sou-
 « veraineté de chaque Etat. Le Droit international positif
 « ne reconnaît pas à des fractions de peuple, comme telles,
 « le droit de se séparer, par un simple acte de volonté, de
 « l'Etat dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît
 « à d'autres Etats le droit de réclamer une telle séparation.
 « D'une manière générale, il appartient exclusivement à la
 « Souveraineté de tout Etat définitivement constitué
 « d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population
 « le droit de déterminer son propre sort politique par la
 « voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre
 « deux Etats au sujet d'une pareille détermination porte
 « donc, dans des *circonstances normales*, sur une question
 « que le Droit international laisse à la compétence exclu-
 « sive d'un de ces Etats. Toute autre solution serait une
 « atteinte portée à la souveraineté de l'Etat et risquerait
 « d'engendrer des troubles et un défaut de stabilité non

« seulement contraires à la notion même de l'Etat mais
 « encore dangereux pour les intérêts de la communauté
 « internationale. Et si ce droit n'appartient pas à une
 « fraction grande ou petite d'un peuple, il ne peut pas
 « davantage appartenir à l'Etat auquel cette population
 « demande à être rattachée ou à tout autre Etat. » Le
 Comité apporte un tempérament à son affirmation en
 ces termes: « En posant ces principes, la Commission ne
 « se prononce pas sur le point de savoir si un *abus mani-*
 « *feste et continu de la Souveraineté* au détriment d'une
 « fraction de la population d'un Etat pourrait, le cas
 « échéant, donner à un conflit international qui s'élève-
 « rait à ce sujet un caractère tel que son objet dût être
 « considéré comme dépassant les limites de la Compétence
 « exclusive de l'Etat en cause, et rentrant dans la sphère
 « d'action de la S. D. N. Une pareille hypothèse ne se
 « présente certainement pas dans l'espèce et n'a été allé-
 « guée par aucune des parties au différend ». La relativité
 de la compétence exclusive est encore bien marquée par
 cette deuxième réserve: « Il faut observer toutefois que
 « ce qui a été dit des attributs de la Souveraineté de l'Etat
 « ne s'applique d'une manière générale qu'en tant qu'il
 « s'agit d'un peuple définitivement constitué en Etat sou-
 « verain, membre indépendant de la communauté inter-
 « nationale et aussi longtemps qu'il continue à posséder
 « ces caractères tant en Droit interne qu'en Droit interna-
 « tional. La formation, la transformation et le démém-
 « brement d'Etats par suite de révolutions et de guerres
 « créent des situations de fait qui échappent en grande
 « partie aux règles normales du Droit positif. Cela revient
 « à dire que lorsque le fondement essentiel de ces règles, à
 « savoir la souveraineté territoriale, fait défaut, soit parce

« que l'Etat n'a pas encore pris complètement naissance,
 « soit parce qu'il se trouve dans une période de transfor-
 « mation ou de dissolution, il existe, quant au Droit, une
 « situation douteuse, incertaine. Elle ne prend fin qu'à
 « partir du moment où le développement s'est achevé et
 « qu'une nouvelle situation définitive et normale quant à
 « la souveraineté territoriale s'est établie. Ce passage d'une
 « situation de fait à une situation de droit définitive et
 « normale ne saurait être considéré comme relevant de la
 « Compétence exclusive d'un Etat. Il tend à amener des
 « modifications dans l'ensemble des membres de la société
 « internationale et dans leur statut territorial et juridique.
 « Par conséquent, il intéresse cette communauté au plus
 « haut degré aussi bien dans l'ordre politique que juri-
 « dique ». La Finlande s'étant séparée de la Russie à la
 suite d'une révolution et d'une guerre, elle ne saurait
 revendiquer une Compétence discrétionnaire. Dans ces
 conditions, le litige étant de nature internationale, le
 Comité se demande si sa solution réside dans le Prin-
 cipe des Nationalités ou de la Protection internationale
 des Minorités: « Le Principe que les peuples doivent
 « pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son appli-
 « cation. Des aspirations nouvelles de certaines fractions
 « d'un peuple, aspirations se rattachant parfois à de vieil-
 « les traditions ou se basant sur une communauté de
 « langue et de civilisation pouvant se faire jour et pro-
 « duire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt
 « de la paix intérieure et extérieure des Nations. Or, le
 « principe qui reconnaît aux peuples le droit de disposer
 « d'eux-mêmes est susceptible d'applications diverses dont
 « les plus importantes sont, d'une part, la constitution
 « d'un Etat indépendant, d'autre part, le droit d'opter

« entre deux Etats déjà existants. Mais il faut rapprocher
 « de ce principe la Protection des Minorités car ils ont un
 « but commun qui est d'assurer à une population le main-
 « tien et le libre développement de son caractère social,
 « ethnique et religieux... Mais... ce principe n'est pas le
 « seul dont il faille tenir compte; des considérations géo-
 « graphiques, économiques et autres semblables peuvent
 « mettre obstacle à sa reconnaissance intégrale. »

Le Conseil de la S. D. N. accepte les conclusions tirées par le Comité, le 20 septembre 1920, sur le rapport du délégué britannique (1). Celui-ci remarque que la Russie témoigne une grande attention au sort des Iles d'Aland et que l'intérêt public de l'Europe exige une solution pacifique du conflit. En outre, ajoute-t-il, « le Conseil approuvera sans doute le principe qu'il appartient exclusivement à la Souveraineté de tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement ». La résolution ci-dessous, proposée par lui, est votée par le Conseil:

« Le Conseil de la S. D. N., saisi par la Grande-
 « Bretagne de la question des Iles d'Aland, après avoir
 « pris connaissance du rapport fourni, conscient des
 « devoirs que lui imposent les articles 11 et 4 du Pacte
 « dans l'intérêt suprême de la Paix entre les Nations, a)
 « se déclare compétent pour recommander toutes solutions
 « qu'il considère comme les plus équitables et les plus
 « appropriées à l'espèce;

« b) délègue une Commission de Rapporteurs pour
 « lui présenter dans le plus bref délai un rapport lui four-

(1) *J. O. de la S. D. N.*, 1920, p. 3494.

« nissant les éléments sur lesquels le Conseil pourra fonder une recommandation de nature à établir des conditions favorables au maintien de la paix en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les Parties en cause. » Le rapport de cette deuxième Commission, publié le 16 avril 1921, diffère de celui de la première par le critérium sur lequel il fonde la compétence de la S. D. N. (1). En ce qui concerne le fond du litige, il est d'avis de maintenir sur les Iles la domination finnoise en accordant des garanties à la minorité suédoise. Le Conseil se rallie aux conclusions et avec la collaboration des Gouvernements finlandais et suédois organise une protection des minorités alandaises.

Le Conseil, dans cette espèce, ne songe à aucun moment à donner une décision de principe. Néanmoins, l'affaire est intéressante. En effet, le point de vue pris par le Conseil pour le traiter est confirmé par les débats auxquels donne lieu, devant la Cour Permanente, le différend russo-finlandais à l'occasion de la Carélie Orientale. Le 14 octobre 1920, la Finlande et la Russie ont signé la paix à Dorpat. Des dispositions spéciales relatives à la Carélie Russe sont consignées dans les articles 10 et 11. Au Traité est annexée une Déclaration de la Délégation russe sur l'autonomie administrative promise par la Russie à la Carélie, (représentation locale, usage de la langue indigène, milice, etc...). La Finlande, considérant que la Déclaration, de caractère contractuel, a force obligatoire, réclame à la Russie l'exécution de ses stipulations. Elle en appelle à la S. D. N.; la Russie ne faisant pas partie de cette dernière, est invitée à se soumettre à l'article 17 du Pacte. Elle

(1) Voir *supra*, p. 96.

refuse en prétextant que la question est de sa compétence exclusive. Devant son attitude, le Conseil sollicite l'avis de la Cour Permanente, le 21 avril 1923, sur le point suivant: « N'y a-t-il pas de lien contractuel entre la Finlande et la Russie au sujet de la Carélie Orientale, et, à défaut de ce lien, les demandes de la Finlande constituent-elles vraiment des actes d'immixtion intérieure? »

Dans une dépêche adressée à la Cour par Tchitchérine, Commissaire aux Affaires Etrangères, l'U.R.S.S. affirme qu'il s'agit d'une affaire domestique russe. Elle n'a porté le fait de l'autonomie carélienne à la connaissance du Gouvernement finlandais par la Déclaration qu'à titre d'information: « Le Gouvernement russe repousse la prétention de la soi-disant S. D. N. d'intervenir dans la question de la situation intérieure de la Carélie et fait savoir que toute tentative de quelque Puissance que ce soit d'appliquer à l'U. R. S. S. l'article des Statuts de la S. D. N. relatif aux conflits entre un de ses membres et une Puissance non participante serait considérée par le Gouvernement comme un acte hostile contre la République russe ». La Cour refuse (1) d'émettre un avis, la Russie ne consentant pas à se faire représenter. De plus, elle considère que, si elle donne suite à la procédure, elle trancherait le différend au fond irrémédiablement et ne rendrait pas une décision préliminaire. La tendance jurisprudentielle est donc conforme à celles de la pratique et de la doctrine: le Droit international ne pénètre pas, en principe, sur le territoire d'un Etat pour satisfaire la volonté séparatiste d'une partie de la population contre son gré. Cette idée inspire, d'ailleurs, l'article 10 du Pacte.

(1) *Publications de la C. P. J. I.* Série B, avis N° 5.

b) LA POPULATION

La jurisprudence a eu l'occasion de se prononcer d'une manière beaucoup plus décisive sur une deuxième question, voisine d'ailleurs, puisqu'elle a trait à un des éléments constitutifs de l'Etat: la population. C'est à propos de la nationalité que la Cour Permanente donne deux avis de grande valeur pour l'étude du Domaine réservé: ceux portant les N° 4 et N° 7.

L'avis N° 4, en date du 7 février 1923, est intervenu au sujet d'un différend franco-anglais en Tunisie et au Maroc. Le Gouvernement français, dans le but d'éviter la constitution et le maintien pendant plusieurs générations d'agglomérations étrangères dans les Protectorats, suggère au Bey et au Sultan la disposition suivante, qui fait l'objet d'un décret et d'un dahir publiés le 8 novembre 1921: « Sont Tunisiens (ou Marocains) à l'exception des citoyens ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de notre Royaume, de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions des Conventions ou Traités liant le Gouvernement tunisien (ou marocain) ». Le même jour, le Président de la République rend un décret publié dans le même numéro des journaux officiels tunisien et marocain accordant la nationalité française à tous les Etrangers que la mesure précitée fait tunisiens ou marocains: « Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis (ou sur le territoire marocain) de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des Tribunaux français du Protectorat, y est lui-même né, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant l'âge de 21 ans. Si ce

parent n'est pas celui qui, en vertu des règles posées par la législation française donne à l'enfant sa nationalité, celui-ci peut entre sa 21^e et 22^e année déclarer qu'il renonce à la qualité de Français ». En Tunisie, l'application de cette législation atteint beaucoup de Maltais, sujets britanniques. Aussi le conflit se localise-t-il dès le début à la Tunisie où leur naturalisation forcée soulève de vives protestations des Consuls anglais. Nombre d'incidents surgissent, tels qu'emprisonnements pour refus de service militaire. Le Gouvernement anglais dénie à la France le droit de prendre une décision semblable en pays de protectorat où elle ne jouit pas d'une pleine souveraineté territoriale. Il l'accuse de violer les Capitulations et ses engagements internationaux particuliers. A ces reproches, le Gouvernement de la République répond que la Tunisie lui ayant, par Traité, conféré l'exercice de sa souveraineté, elle ne fait qu'en user à sa place. L'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris propose, alors, à Poincaré, dans une Note du 6 février 1922, de soumettre le litige à la Cour Permanente en exécution du Traité franco-anglais d'arbitrage du 14 octobre 1903. Le Président du Conseil répond par une fin de non-recevoir, en prétextant que les intérêts d'une tierce Puissance, la Tunisie, sont en cause. Les questions de nationalité sont, au surplus, trop intimement liées à la constitution même de l'Etat pour les considérer comme juridiques. Une lettre du 7 août 1922 concerne plus particulièrement le Maroc : « Le Gouvernement français a, conjointement avec le Sultan, le droit de légiférer sur la Nationalité des descendants étrangers en vertu de leur naissance sur le territoire, dès l'instant que les Puissances étrangères qui les réclament ont, en acceptant le Protectorat, abdiqué tout titre au maintien de leurs privilèges juridictionnels.

De ce droit souverain, aucune application ne saurait être déferée à l'arbitrage ». L'Angleterre annonce qu'elle est décidée à saisir le Conseil en vertu de l'article 15, alinéa 1. Le Gouvernement français lui oppose l'exception de compétence exclusive: « D'une sérieuse importance pour l'accomplissement de la Mission de l'Etat protecteur, une telle question ne saurait être considérée comme susceptible d'affecter au même degré les intérêts d'une Puissance tierce ». Le Conseil de la S.D.N., aux termes d'une résolution du 4 octobre 1922, pose à la Cour Permanente pour avis: « la question de savoir si le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des Décrets de Nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques est ou n'est pas, d'après le Droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur. Le Conseil prend acte que les deux Gouvernements sont d'accord pour que l'ensemble de l'affaire, si l'Avis de la Cour est qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'ordre intérieur, soit soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire ».

La Cour Permanente doit, ainsi, d'abord donner un avis préliminaire, puis juger. En fait, son action s'arrêtera à la première phase. Les deux parties sont appelées à développer devant elle contradictoirement leurs arguments (1).

Le Représentant anglais, Sir Douglas Hogg, prétend que les droits de la France sur le Protectorat ne sont pas aussi étendus que sur son territoire métropolitain. Comme elle les tient de Traités, un différend sur leur portée est certainement international. De plus, elle est liée vis-à-vis de l'Angleterre par une convention de 1897, modifiée par

(1) *Ibid.*, Série C, N° 2.

un échange de notes en 1919. La clause de la Nation la plus favorisée, qui y est incluse, autorise la Grande-Bretagne à réclamer les avantages de la Convention consulaire franco-italienne permettant aux Italiens de Tunisie de conserver leur nationalité. De toute façon, l'interprétation de ces engagements ne relève pas de la seule compétence française. L'importance des intérêts en jeu est sans valeur pour déterminer si une matière est dans le Domaine réservé d'un Etat. En outre, la France a méconnu l'obligation de courtoisie internationale en ne laissant pas une faculté d'option aux sujets d'une Puissance étrangère. L'appréciation de cette obligation appartient encore à la S. D. N. Son pouvoir de Puissance protectrice est également limité par les Traités de 1875 pour la Tunisie, 1856 pour le Maroc, accordant à l'Angleterre des privilèges d'extraterritorialité. Enfin, dans l'opinion de Gouvernement anglais, les questions de nationalité ne sont pas comprises dans l'alinéa 8. Il vise seulement l'activité interne ordinaire d'un Etat n'ayant effet qu'à l'intérieur du territoire.

MM. de La Pradelle et Merillon, dans leurs plaidoiries et mémoires, réfutent une à une les objections anglaises (1). Le Gouvernement local et les autorités de Protectorat ont conjointement capacité de légiférer en matière de nationalité. La nationalité fait sûrement partie du Domaine réservé, car elle constitue un élément essentiel de l'indépendance garantie aux membres de la S. D. N. par le Pacte. Personne ne conteste que les tarifs douaniers et l'immigration appartiennent à la compétence exclusive

(1) *Ibid.*, Série C, N° 2.

DE LAPRADELLE: *Rev. Droit internat. Privé*, 1922-1923.

d'un Etat. Ces questions n'intéressent que sa prospérité économique ou l'accès au territoire; il doit donc en être de même pour la nationalité qui touche à son existence et à l'accès à sa population. D'ailleurs, l'établissement du *jus soli* pour l'acquisition d'une nationalité se ramène à une mesure de défense contre l'immigration, à la deuxième génération. L'Angleterre a été la première à préconiser le non-exercice de la protection diplomatique contre un Etat en faveur d'un individu qui possède sa nationalité. Les prétendus engagements conventionnels de la France n'existent pas. L'Angleterre a renoncé aux Capitulations en Tunisie par le Traité du 18 septembre 1897. Au Maroc, il aurait dû en être de même, puisque le Protectorat lui donnait désormais toutes garanties. Les droits capitulaires se sont éteints vis-à-vis du Bey de Tunis. Il a donc transmis à la France une pleine juridiction. En outre, le Gouvernement français estime impossible pour la Cour Permanente de donner un avis préliminaire sans préjuger de la solution du fond du litige.

Les deux thèses ainsi exposées devant elle, la Cour a les éléments pour émettre son opinion. Après avoir posé que, « dans l'état actuel du droit, les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le Domaine réservé, la Cour déclare, contrairement aux conclusions finales du Gouvernement français, qu'elle n'est appelée à examiner les arguments et titres invoqués par les Gouvernements intéressés que dans la mesure nécessaire à l'appréciation de la nature du différend » (1). Elle cherche ensuite si, dans la circonstance présente, la solution du litige serait éventuellement liée à l'interprétation de titres internationaux.

(1) *Publications de la C. P. J. I.* Série B, Avis N° 4, p. 25.

À cet effet, elle reprend point par point les raisonnements des représentants français :

« L'étendue des pouvoirs d'un Etat protecteur sur le territoire de l'Etat protégé dépend, d'une part, des Traités de Protectorat entre l'Etat protecteur et protégé et, d'autre part, des conditions dans lesquelles le Protectorat a été reconnu par les tierces Puissances vis-à-vis desquelles on a l'intention de se prévaloir des dispositions de ces Traités. La question de savoir si la compétence exclusive que l'Etat protecteur possède en matière de nationalité sur son propre territoire s'étend au territoire de l'Etat protégé dépend d'un examen de l'ensemble de la situation telle qu'elle se présente du point de vue du Droit international. Donc la question sort du cadre de la compétence exclusive... Le Gouvernement français a soutenu que la puissance publique de l'Etat protecteur, combinée avec la souveraineté locale de l'Etat protégé, forme une souveraineté complète; que dès lors, l'Etat protecteur et l'Etat protégé peuvent, en vertu d'un accord entre eux, exercer en territoire protégé et répartir entre eux toutes les compétences que le Droit international laisse aux Etats souverains dans les limites de leur territoire national. La Cour observe qu'en tout cas, il sera toujours nécessaire de recourir au Droit international pour décider quelle sera la valeur d'un tel accord au regard des Etats tiers et que, par conséquent, cette question sort de la compétence exclusive laissée à l'Etat par le Droit international » (1). La Cour poursuit: « La France invoque la « *clausula Rebus sic stantibus* » pour prouver la caducité des Traités capitulaires de 1856 et 1875, l'établissement d'un régime juridique et judiciaire conforme à la

(1) *Ibid.*, p. 28 sqq.

législation française ayant créé un nouvel état de chose qui prive le régime capitulaire de sa raison d'être. Il y a là aussi nécessité de faire appel aux principes du Droit international relatifs à la durée de la validité des traités » (1). Enfin, la Cour remarque qu'il y a, tant pour le Maroc que pour la Tunisie, une contestation relative à l'interprétation d'engagements internationaux. En outre, au Maroc, l'Angleterre exerce encore des droits capitulaires. La situation juridique revêt, dans ces conditions, un caractère nettement international. L'hypothèse prévue par la Cour au début de l'Avis est dans l'espèce réalisée: « Il se peut très bien que dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le Droit international, la liberté de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats... Le différend sur la question de savoir si l'Etat a ou n'a pas le droit de prendre certaines mesures devient dans ces circonstances un différend d'ordre international... » La Cour donne ainsi tort à la France sur la qualification du litige sans se prononcer au fond sur la valeur des réclamations anglaises. A la suite de l'Avis, les deux Gouvernements s'arrangent à l'amiable par un accord du 24 mai 1923 concernant la Tunisie. L'acquisition de la nationalité française n'est obligatoire qu'à la troisième génération. L'enfant devenu français d'un sujet britannique n'est pas astreint au service militaire. La nationalité tunisienne ne sera jamais imposée à un sujet anglais. Une loi du 20 décembre 1923, en exécution du traité, modifie les Décrets de 1921. Par contre, ils demeurent en vigueur au Maroc.

(1) *Ibid.*

L'avis N° 7, rendu par la Cour le 15 septembre 1923, sur une résolution du Conseil du 7 juillet de la même année, est conçu dans le même sens. Il s'agit d'une divergence entre le Gouvernement polonais et les anciens ressortissants allemands des parties cédées par l'Allemagne sur l'interprétation de l'article 4 du Traité du 28 juin 1919, réglant la situation des Minorités en Pologne. Le Gouvernement polonais ayant résolu de considérer certaines personnes comme n'ayant pas acquis la nationalité polonaise, ces dernières se voient exposées à subir le traitement des personnes de nationalité allemande. Or, l'article 4 du Traité sus-mentionné est ainsi rédigé: « Les individus nés sur le territoire ou nés de parents y étant domiciliés acquièrent de plein droit la nationalité polonaise ». Ils ont droit aux avantages consentis aux minorités de race, de religion et de langue. La Pologne prétend exiger à la fois la naissance et le domicile sur le territoire. Le Conseil est saisi des réclamations, comme garant de la protection des minorités. La Pologne conteste sa compétence sur une matière telle que l'acquisition de la Nationalité. La Cour Permanente, consultée, observe que le Traité de Minorité, en l'occurrence, contient des dispositions relatives à la nationalité. La Pologne a donc aliéné sa liberté d'action vis-à-vis des Puissances alliées et associées:

« Si, d'une manière générale, il est vrai qu'un Etat souverain ait le droit de déterminer quelles personnes seront considérées comme ses ressortissants, il n'en est pas moins vrai que ce principe n'est applicable que sous réserve des engagements conventionnels »... « La Cour est d'avis que la situation des personnes, telle qu'elle résulte de l'application par la Pologne de l'article 4 du Traité du 28 juin

1919, relève de la compétence de la S.D.N. » (1). La formule est analogue à celle de l'Avis N° 4.

La nature des questions touchant au maintien de l'ordre intérieur et à la sécurité des Etrangers dans un pays n'est qu'effleurée par la Jurisprudence dans l'affaire de Corfou dont il a déjà été parlé. La responsabilité de la Grèce étant en cause pour le manque de précautions suffisantes, la Conférence des Ambassadeurs, suivie par le Conseil d'ailleurs, affirme: « C'est un principe de Droit international que les Etats sont responsables des crimes et attentats politiques commis sur leur territoire ». Le Domaine réservé ne les couvre donc pas sur ce point.

c) L'INTERPRÉTATION DES CONVENTIONS

Plus abondante est la Jurisprudence sur l'interprétation des Conventions. Dans trois espèces, la Cour Permanente s'exprime péremptoirement à cet égard. Même si l'objet du litige est ordinairement dans le Domaine réservé, l'interprétation nécessaire d'un Traité pour résoudre le conflit est toujours du ressort du Droit international.

La première affaire a trait à l'interprétation des articles 1 et 2 de la Convention d'échange des populations grecques et turques signée à Lausanne le 30 janvier 1923. Un différend s'est élevé à leur sujet. L'article 1^{er} dit: « Il sera procédé dès le 1^{er} mai 1923 à l'échange obligatoire des ressortissants turcs de religion grecque orthodoxe *établis* sur les territoires turcs et des ressortissants grecs de religion musulmane établis sur les territoires grecs ». L'article 2 énonce les exceptions: « Ne seront pas compris dans l'échange les habitants grecs de Constanti-

(1) *Ibid.*, Série B, Avis N° 7.

nople, les habitants musulmans de la Thrace occidentale. Seront considérés comme habitants grecs de Constantinople tous les Grecs déjà « établis » avant le 30 octobre 1918 dans les circonscriptions de la Préfecture de la Ville de Constantinople telles qu'elles sont délimitées par la loi de 1912. Seront considérés comme habitants musulmans de la Thrace occidentale tous les Musulmans « établis » dans la région à l'est de la ligne frontière établie en 1913 par le Traité de Bucarest ». Une commission mixte, composée de quatre membres, représentants des Puissances contractantes, et trois membres choisis par la S.D.N. parmi les neutres, surveille les opérations et en fixe les modalités. C'est sur le mot « *établis* » que se concentre la contestation. La Turquie prétend en déterminer la signification d'après sa seule législation; le respect de sa souveraineté, dit-elle, l'exige. Elle entend limiter ainsi le nombre de Grecs restant à Constantinople. La Grèce, au contraire, voit un sens spécial au terme dans la Convention qui vise un simple état de fait. En tout cas, le Droit international doit avoir le dernier mot. Le Conseil de la S.D.N., saisi par la Grèce, renvoie à la Cour Permanente pour avis le point suivant: « Quels sont le sens et la portée qui doivent être attribués dans l'article 2 de la Convention de Lausanne... au mot « *établis* »? Quelles sont les conditions qui doivent être remplies par les personnes désignées dans l'article 2 de la Convention sous le nom d'habitants grecs de Constantinople pour que ces personnes puissent être considérées comme « *établies* », aux termes de la Convention, et exemptées de l'échange obligatoire? » La Cour, dans l'avis N° 10 (1924), estime que l'interprétation de l'article 2 du traité n'est pas du tout dans le Domaine réservé de l'Etat turc: « La divergence, quant au mot « *éta-*

blis », constitue un différend relatif à l'interprétation d'un Traité, et comme tel soulève une question de Droit international. Il ne s'agit pas d'un rapport de droit interne entre l'Administration et la population; la divergence intéresse deux Etats qui ont conclu une convention dont le but est d'échanger certaines parties de leur population, et le critère en ce qui concerne le mot « établi » doit permettre de distinguer la partie échangeable et celle qui ne l'est pas » (1). Elle est persuadée que la Convention par « établis » entend un simple état de fait. Le renvoi aux législations nationales des deux Etats serait une source de difficultés et d'inégalité dans la répartition. La non-application de la loi nationale n'est pas, comme le suggère le Gouvernement turc, une atteinte à la Souveraineté. La Cour rappelle (2) que « la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la Souveraineté de l'Etat ». En outre, « ici les obligations des contractants sont égales et réciproques ».

Le conflit gréco-turc, à propos du Patriarcat de Constantinople, est connexe à celui qui vient d'être rapporté. Un avis de la Cour Permanente n'intervient pas, car, au dernier moment, la demande en est retirée. Mais dans les débats la question de la Compétence exclusive est agitée. Le 30 janvier 1925, Monseigneur Constantin Araboglou, Patriarche œcuménique et Archevêque de Constantinople, est reconduit de force à la frontière par les autorités turques, en tant qu'individu échangeable installé à Constantinople après le 30 octobre 1918. La Commission

(1) *Publications de la C. P. J. I.* Série B, Avis N° 10, p. 17 sqq.

(2) Cf. Arrêt du Wimbledon.

mixte s'est déclarée sans pouvoir pour statuer sur l'échangeabilité du Métropolitain, le 28 janvier 1925. Il n'est échangeable qu'en qualité d'individu ordinaire. La Grèce accuse la Turquie de transgresser par son acte des engagements internationaux :

1° Les Accords de Lausanne, (Déclarations solennelles consignées dans les Procès-verbaux officiels de la Conférence, paraphées par la Délégation turque), maintenant le Patriarcat à Constantinople et révisant son fonctionnement;

2° La Convention d'échange du 30 janvier 1923, article 12, conférant la décision à la Commission mixte;

3° Les promesses formulées à Bruxelles le 31 octobre 1924, par les deux Gouvernements de ne prendre aucune mesure préjudicielle et d'exécuter toute décision prise à la majorité par la Commission mixte;

4° Avant la signature de la Convention d'Echange, une discussion s'étant engagée sur l'institution du Patriarcat, la Turquie en a accepté le maintien. Ses organes ne sauraient donc être compris dans un échange. La Grèce, dans ces conditions, en appelle à la Société des Nations en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, la Turquie ayant décliné une offre d'arbitrage. Celle-ci argue du caractère intérieur du Patriarcat (1); une Puissance étrangère n'a pas à s'immiscer dans son fonctionnement qui relève exclusivement des lois et règlements turcs. La S.D.N. ne peut se reconnaître compétente sans empiéter sur les prérogatives souveraines de la Turquie et le pouvoir discrétionnaire de la Commission mixte. Par une lettre du 14 mars

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, mai 1925, p. 639.

1925 adressée au Secrétaire Général de la S.D.N., le Gouvernement turc revendique sa compétence exclusive: « Si toutes les fois qu'une certaine Puissance désirerait intervenir dans les affaires intérieures d'une autre Puissance, ou encore, toutes les fois que cette première Puissance, n'ayant pu obtenir une décision conforme à ses vues de l'autorité compétente chargée par les Traités de la solution d'un certain ordre de questions, voudrait que l'affaire fût portée devant une autre juridiction; s'il lui était loisible, en s'appuyant sur l'un des deux alinéas de l'article 11 du Pacte, d'invoquer le danger de guerre ou de déclarer qu'il s'est produit une circonstance de nature à affecter les relations internationales... et de mettre par là en mouvement l'appareil de la S.D.N., il n'y aurait plus aucune stabilité dans les relations entre Etats » (1). Le 14 mars 1925, le Conseil sollicite un Avis de la Cour. La Turquie est certainement dans son tort. L'immovibilité du Patriarche existe en vertu d'un Concordat entre la Porte et l'Eglise orthodoxe. Le Traité de Lausanne, dans son article 44, internationalise les questions s'y rapportant: « La Turquie agréee que les conflits relatifs à une question de Minorité, soient déférés par l'une quelconque des H.P.C. à la Cour Permanente, ces questions étant considérées comme d'intérêt international. Toute divergence d'opinion sera considérée comme ayant un caractère international ». Cependant, sur l'invitation du Conseil, les deux Puissances négocient. Elles parviennent à un accord. Le 1^{er} juin 1925, la Grèce ayant obtenu satisfaction, retire sa réclamation. Le Patriarche abdique et le Saint Synode procède à l'élection d'un nouveau Métropolit.

(1) *Ibid.*, avril 1925, p. 581.

d) LA RÉVISION DES TRAITÉS

A propos de demandes de révision de Traités, les organes internationaux ont eu occasion de traiter du Domaine réservé. Le problème s'est souvent présenté en Amérique du Sud au sujet de délimitations de frontières. L'article 19 du Pacte donne à l'Assemblée la faculté d'inviter les Etats à examiner les traités mettant la paix en danger. S'appuyant sur cette disposition, dès novembre 1920, le Pérou lui réclame la révision de la convention chilo-péruvienne du 20 octobre 1883, qui avait privé le Pérou, au profit du Chili, du département de Tarapáca. Le différend annonçant une rupture, la procédure de l'article 15 est mise en mouvement. Le Comité des Juristes, chargé par l'Assemblée de préparer un rapport, conclut nettement: « Les modifications des traités sont de la compétence exclusive des Etats contractants, l'Assemblée ne peut qu'inviter les Etats à procéder à un examen ». Son rapport est adopté par l'Assemblée.

Plus récemment, un conflit de la même nature s'est élevé entre la Colombie et le Pérou, entraînant une guerre entre les deux pays. C'est l'affaire de Letitia qui soulève également la question de l'ordre public et de la répression des troubles intérieurs. Le Traité Salomon Lozano de 1922 a fixé les limites du Pérou et de la Colombie. En 1930, le Pérou exige de la Colombie la modification du Traité sous prétexte qu'il lui a été imposé. Sa situation intérieure ne lui a pas permis à ce moment de résister à une convention injuste consacrant en pleine paix la cession de 100.000 kilomètres carrés. En 1932, une révolte locale éclate dans la région contestée contre le Gouvernement

colombien. Le Pérou saisit alors du différend la commission de conciliation de Washington, en vertu des accords en vigueur. Mais la Colombie se refuse à venir discuter. Elle est seule appelée, dit-elle, à rétablir l'ordre sur son territoire. Le Pérou ayant fait occuper Letitia par ses troupes, elle s'adresse au Conseil de la S.D.N. (article 15, alinéa 3). Il recommande l'évacuation et avertit qu'aucune acquisition territoriale par violence ne sera reconnue. La Colombie revendique devant lui son droit absolu de maintenir l'ordre sur son territoire. Dans son rapport définitif, voté à l'unanimité, le 18 mars 1933, le Conseil organise la pacification en stipulant la prise en charge par la S.D.N. des terres litigieuses. Il donne raison à la Colombie tout en lui conseillant discrètement un nouvel examen du Traité de 1922. Les Parties acceptent ces recommandations et règlent le différend par un Protocole signé, en 1934, à la Conférence de Rio de Janeiro.

e) LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

La dernière espèce intéressant l'article 15, alinéa 8 du Pacte, concerne la cessation sans explications, par un Etat, de relations diplomatiques avec un autre Etat, ainsi que la sauvegarde de l'ordre public interne. C'est, en 1935-36, le différend entre l'Uruguay et l'U.R.S.S. Bien que soumis au Conseil et résolu par lui, aucune décision positive n'est intervenue à son propos. Il est probable que les relations diplomatiques constituent une matière comprise dans le Domaine réservé, sauf le cas d'abus graves, tels qu'injures ou menaces engageant la responsabilité internationale de l'Etat.

Le 27 décembre 1935, l'Uruguay rompt les relations diplomatiques avec la Russie. Il invoque simplement le

soin de sa tranquillité intérieure, ayant appris de l'ambassade du Brésil que la Légation russe à Montevideo est un centre de propagande communiste. Il déclare inutile toute discussion sur les causes de sa décision. L'U.R.S.S. en appelle au Conseil d'après l'alinéa 2 de l'article 11. Elle accuse l'Uruguay d'avoir accompli un acte incompatible avec ses devoirs de membre de la S.D.N. Le fait de recourir à la rupture des relations sans observer l'article 12, alinéa 1, est un manquement à l'un des principes essentiels du Pacte.

Le Gouvernement uruguayen répond, le 25 janvier 1936, au Président du Conseil de la S.D.N.: l'Uruguay n'a pas violé l'article 12 qui ne s'applique qu'aux différends susceptibles d'entraîner une rupture de la Paix. La décision de l'Uruguay a été prise pour une nécessité d'ordre interne dont la satisfaction ne saurait être obtenue que par des mesures d'ordre interne également. Les autorités nationales sont seules capables de juger la situation. L'Uruguay a usé d'une prérogative de sa souveraineté intérieure; elle ne peut être soumise à l'appréciation d'un organisme international puisque la paix n'est pas en péril.

L'affaire est évoquée devant le Conseil à sa 90^e session, le 23 janvier 1936. Les deux adversaires s'affrontent vivement. M. Litvinoff qualifie la rupture unilatérale d'acte inamical sans aucun rapport avec la cessation des relations diplomatiques pour des raisons pratiques telles que le désir d'économie. L'Uruguay a le devoir de justifier de griefs réels devant arbitre ou devant le Conseil. La S.D.N. a pour mission de surveiller la vie diplomatique.

La thèse uruguayenne est fondée sur le Domaine réservé. Les paroles du délégué du Gouvernement d'Uruguay sont significatives; elles permettent de réaliser

l'importance pratique de l'alinéa 8 que beaucoup voudraient voir supprimer d'un trait de plume :

« La S.D.N. n'a pas été créée pour amoindrir la souveraineté des Etats. La souveraineté nationale s'est ici exercée pour protéger l'ordre intérieur du pays menacé. Si l'Uruguay a interrompu ses relations, c'est en vertu d'une faculté politique propre, émanant des nécessités supérieures de la défense sociale. Les motifs qui ont donné lieu à la résolution d'ordre intérieur, en vertu de laquelle le Gouvernement de l'Uruguay a déclaré ses relations interrompues, demeurent dans le domaine des questions qui sont du ressort exclusif des Etats. L'Uruguay n'a, pour maintenir ou interrompre des relations diplomatiques, à se référer à des engagements d'aucune sorte, et a pleine liberté pour faire usage, dans sa vie internationale, du droit actif et passif de légation qui est un droit et non une obligation. Chercher à créer ou vouloir créer un différend international serait admettre une thèse inacceptable que la nature d'une question dépend de la qualification que peut en donner un Etat intéressé par le simple fait de la soumettre au Conseil » (1). Or, dit M. Guani, une question n'est intérieure ou internationale qu'en vertu de ses caractères intrinsèques et propres. Passant à un second ordre d'idée, il ajoute : « Il s'agit d'un acte discrétionnaire de la souveraineté de l'Uruguay, exercé en vue d'assurer l'ordre public et prévenir pour le présent et l'avenir la propagation de l'anarchie bolchevique. Des actes de cette nature ne sont pas sujets à des limitations d'ordre international, et l'article 12 ne leur est pas applicable ».

Le représentant russe rétorque qu'aucun Etat n'a le

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, février 1936, p. 97 sqq.

droit d'en calomnier un autre sans faire la preuve de ce qu'il avance. Il demande au Conseil de prendre parti sur le bien-fondé de l'exception de compétence exclusive derrière laquelle l'Uruguay se retranche. Mais le Conseil, saisi en vertu de l'article 11, n'a pas le pouvoir de juger sans les voix conformes des deux Parties en litige. Il se contente de rédiger une Résolution qui ne se prononce pas sur le point de droit, avec l'assentiment de l'U.R.S.S. et de l'Uruguay. Organe politique avant tout, il tente de concilier les deux thèses. La Cour Permanente n'ayant pas été consultée, la question n'est pas tranchée en droit (1). Il aurait été cependant particulièrement intéressant d'obtenir pour la première fois une jurisprudence positive, reconnaissant qu'un Etat a agi dans les limites de sa Compétence exclusive. Le Conseil, dans sa Résolution du 24 janvier 1936 qui met fin au débat, élude tout ce qui concerne la compétence :

« Vu que le Représentant de l'Uruguay refuse de donner les preuves réclamées par le Gouvernement de l'U.R.S.S. en alléguant que la question relève du Droit interne.

« Vu que le Représentant de l'U.R.S.S. a déclaré que le refus de l'Uruguay de prouver les accusations portées contre la Mission soviétique à Montevideo, lui donne satisfaction et qu'il est prêt à laisser le jugement de cette question à l'opinion publique internationale, ce que la République de l'Uruguay accepte également pour son pays.

« Vu que le Conseil est saisi en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, et que sa mission étant essentiellement conciliatrice, l'unanimité est nécessaire pour prendre une résolution,

(1) Si la Cour Permanente avait connu de ce différend, elle aurait sans doute admis l'exception, les relations diplomatiques faisant partie du domaine réservé.

« Le Conseil

exprime l'espoir que l'interruption des relations diplomatiques entre l'Uruguay et l'U.R.S.S. est temporaire et que les deux pays saisiront une occasion opportune pour les renouer, invite les deux Parties à s'abstenir de tout acte qui pourrait nuire aux intérêts de la Paix et à la reprise dans l'avenir de leurs relations diplomatiques. »

L'examen du contenu actuel du Domaine réservé d'après les éléments fournis par la Pratique et la Jurisprudence internationale est ainsi terminé. Il en ressort une très grande complexité, l'impossibilité d'enfermer la réalité dans des définitions et des catégories précises. Il n'est guère satisfaisant de ne pouvoir arriver à une conclusion logique! L'étude entreprise peut paraître vaine. Que contient le Domaine réservé? A cette question, nous ne répondrons que par une énumération sans jamais la prétendre complète ou définitive. Il est nécessaire, en Droit international, d'être modeste pour lui conserver un caractère scientifique. Le contenu du Domaine réservé dépendant d'un facteur en évolution constante, il est cependant possible de déterminer une tendance soit vers son rétrécissement, soit vers son élargissement. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III

L'évolution générale du droit international et le Domaine réservé.

**Les moyens pratiques
de limiter la portée du principe
dans ses effets et dans son contenu.**

SECTION I

Les tendances du droit international moderne au point de vue du Domaine réservé.

Le problème du Domaine réservé ne se restreint pas au cadre de la S.D.N., il appartient au Droit international considéré dans son ensemble. Cette remarque justifie le point de vue très général adopté ici. « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat... dépend du développement des rapports internationaux. » Pour connaître l'évolution du Domaine réservé, il est donc nécessaire d'examiner, dans ses grandes lignes, celle du Droit international. Si, au cours des XIX^e et XX^e siècles, le Droit international accuse une tendance au développement, le Domaine réservé marque un mouvement inverse. À l'origine illimité, il ne sera plus qu'un résidu, une compétence spéciale exercée selon des règles juridiques. Ce résultat sera surtout accentué dans le Domaine réservé que nous avons qualifié de politique parce qu'il résulte de l'opposition des intérêts particuliers. C'est d'ailleurs le plus considérable. En prenant comme champ d'observation la période qui s'étend du XVIII^e siècle aux 30 premières années du XX^e, il est permis d'affirmer que l'hypothèse précédente s'est réalisée. Les raisons en sont avant tout économiques.

Comme l'a prévu Proudhon, au XIX^e siècle, « la politique a reculé devant l'économique ». L'essor de l'industrie, la rapidité des transports, la diffusion des idées ont clairement démontré aux Etats leur solidarité de fait. La nécessité de débouchés extérieurs engendre la multiplication des rapports internationaux. Une coopération s'établit d'abord sur tous les points où les intérêts nationaux sont convergents. C'est ainsi que sont nés les services administratifs internationaux sous la forme d'« Unions ». La S.D.N. n'a eu qu'à les grouper. Sur le plan politique, les intérêts divergeant, les progrès sont plus lents. Pourtant, les Etats possédant un nombre de plus en plus considérable de ressortissants à l'étranger, le droit international privé est moins dominé par l'idée de souveraineté absolue.

Il ne faudrait pas, cependant, méconnaître le rôle, bien que secondaire, d'un facteur naissant: l'opinion internationale. Après les guerres de la Révolution et de l'Empire, il commence à poindre. Des hommes éminents l'invoquent au Congrès de Vienne. Les Coalisés sont obligés de compter avec lui et dissimulent leurs actes sous des principes; le concert européen jusqu'en 1914 agit de même.

Les causes économiques et morales ci-dessus exposées expliquent les multiples manifestations de la collaboration des Etats au cours des XIX^e et XX^e siècles. L'internationalisation des communications — fleuves, canaux, détroits, transit, ports, règles d'usage de la mer, câbles sous-marins, radiodiffusion, navigation aérienne, transports ferroviaires et routiers, P.T.T., — est un exemple frappant. L'hygiène, la répression de certains crimes ou délits, la protection de la production intellectuelle, l'as-

sistance deviennent dans une large mesure des services d'intérêt commun. Le Droit civil et commercial n'échappe pas au courant. Les Traités de 1919 et le Pacte ajoutent encore: la législation du travail, la protection des minorités, l'administration des colonies (mandats), les armements. Les essais de codification sur la mer, la responsabilité des Etats, la nationalité, dévoilent un effort pour la continuation de l'œuvre commencée.

Cette rapide énumération montre l'envahissement par le Droit international de domaines considérés jusqu'ici par les Etats comme indispensables aux intérêts nationaux.

Des obstacles très graves résistent encore. Depuis quelques années, la situation paraît s'être renversée au profit du Domaine réservé. Ce dernier reprend un caractère offensif et ébranle sérieusement l'organisation internationale née dans l'enthousiasme, il y a 18 ans. Mandchoukouo, Conférence du Désarmement, Ethiopie, Espagne, Guerre Sino-Japonaise de 1937, l'évocation de ces noms incline au pessimisme. Il n'est plus question, dans le monde, à nouveau, que d'honneur national, d'intérêts vitaux, de pouvoir souverain. Les politiques internationale et nationale s'opposent au lieu de se compléter. Les considérations d'ordre interne prétendent l'emporter sur le Droit international.

Néanmoins, les progrès acquis péniblement au XIX^e et au début du XX^e siècle demeurent. Les fluctuations de la politique permettent d'espérer une amélioration plus ou moins prochaine. Les cadres internationaux sont désormais constitués. Il ne manque que l'esprit international.

Il n'est pas faux de dire que le Droit international moderne est dirigé vers une restriction lente, mais pro-

gressive du Domaine réservé. Ce dernier tend à devenir moins un principe qu'une exception, à l'inverse de l'ancienne notion de souveraineté. Malgré sa base politique, la compétence exclusive revêt actuellement un caractère juridique qui en pallie les dangers dans une certaine mesure.

La Société des Nations a un rôle actif à jouer pour hâter le perfectionnement du Droit des gens. Son action est efficace dans tous les domaines techniques; elle domine l'organisation administrative internationale. Les relations qui se nouent entre les ressortissants d'Etats divers par l'usage des services publics internationaux appellent constamment de nouvelles règles de droit. Une responsabilité administrative internationale accoutume les Etats à venir devant les Tribunaux.

Malheureusement, l'œuvre entreprise par la S.D.N. est ingrate et longue. En attendant que le Domaine réservé politique se résorbe, il faut bien constater qu'il existe pour le moment. Il est générateur de graves injustices et a pour conséquence la guerre. Ces inconvénients redoutables réclament des remèdes immédiats.

SECTION II

Les moyens de limiter les inconvénients du Domaine réservé à la compétence exclusive des États.

Devant la gravité des effets du Domaine réservé (1), il a paru nécessaire de trouver au plus vite des moyens susceptibles d'empêcher tout au moins le recours à la guerre. De nombreuses mesures sont proposées. Elles sont d'inégale efficacité bien qu'elles restreignent toutes la compétence exclusive.

Une première catégorie d'entre elles est fondée sur le danger que présente principalement le Domaine réservé de caractère politique, constitué par « les lacunes du Droit international ». C'est à son propos que le risque de conflagration est le plus grand. Pour y parer, la technique juridique semble offrir de précieuses ressources par l'application large des « Principes généraux du Droit des Gens » et surtout de l'équité. La renonciation expresse par un Etat au bénéfice de l'alinéa 8, dans des cas déterminés, est un procédé également préconisé. Elle peut être, soit conventionnelle à l'occasion d'un Traité d'arbitrage ou de

(1) Cf. chapitre 1^{er}.

l'adhésion à l'Acte général de Genève, ou alors unilatérale. La politique britannique en offre un exemple. Lorsque l'Angleterre signe la clause facultative d'arbitrage obligatoire (article 36 du Statut de la C.P.J.I.) elle déclare solennellement, à la session de 1929 de l'Assemblée de la S.D.N., qu'à l'avenir les différends relatifs aux prises ne seront pas considérés comme tombant dans sa juridiction domestique.

La valeur de ces différents remèdes dépend uniquement de la volonté et des intentions pacifiques ou non des Etats. C'est dire qu'elle est bien hypothétique. Il est donc impossible de faire fond sur elle dans le présent pour préserver la paix. Comment se dissimuler que les Etats manifestent depuis quelques années une invincible répugnance à contracter, même réciproquement, des engagements internationaux? Certes, théoriquement, l'équité est de nature à restreindre le Domaine réservé politique très sérieusement en ce qui concerne les Etats qui ont signé l'Acte général de Genève sans trop de restrictions. Ces derniers se sont ainsi obligés à accepter des sentences arbitrales rendues sur la base de l'équité. Mais ils sont peu nombreux. La renonciation progressive aux réserves ne se produit guère. Par ailleurs, l'échec de la Conférence de La Haye en 1930, particulièrement à propos d'un point du Domaine réservé: la nationalité, prouve qu'il ne faut pas se faire trop d'illusion sur la codification du Droit international. Enfin, s'il est juste de reconnaître que la Cour Permanente est à même d'exercer une forte pression sur l'étendue du Domaine réservé en se référant aux principes généraux du Droit des gens, il convient de ne pas voir là la disparition totale des décisions de *non liquet* fort dangereuses.

Les moyens les plus efficaces sont d'un autre ordre, leur utilisation n'est pas subordonnée à des progrès éventuels du droit ou aux bonnes dispositions des Etats. Ils s'appuient sur les données positives actuelles. Tout en admettant l'existence et la solidité du Domaine réservé, ils permettent de lui enlever indirectement son caractère nocif, soit au point de vue de son contenu, soit à celui de ses conséquences.

Dans cette deuxième catégorie se trouvent, en premier lieu, toutes les mesures destinées à assurer dans la détermination de la compétence exclusive l'objectivité et l'impartialité: avis obligatoire de la Cour Permanente, unanimité des voix au Conseil pour admettre l'exception de l'alinéa 8. Cette prédominance de la plus haute juridiction internationale restreint au minimum le rôle de la politique. En deuxième lieu, le respect du moratoire de l'article 12 du Pacte et le recours obligatoire à la médiation, après la reconnaissance de la compétence exclusive d'un Etat, sont précieux. Tout moyen dilatoire permet en effet aux esprits excités de s'apaiser et de trouver un biais pour reprendre des négociations rompues sinon directement, du moins par l'entremise d'un tiers, Etat ou organisme international. Le Protocole de Genève, bien que non en vigueur, a montré que la pratique internationale est orientée dans ce sens. L'article 11 du Pacte est suffisant pour établir la nécessité de tentatives de conciliation, même à propos d'une matière relevant de la souveraineté d'une Puissance. En 1932, l'Institut de Droit international, dans sa Résolution d'Oslo (août 1932), a affirmé à nouveau:

« La reconnaissance dans un cas déterminé de la

Compétence exclusive d'un Etat n'empêche pas, le cas échéant, l'exercice d'une action conciliatrice entre les Parties. » Les effets désastreux du Domaine réservé sont ainsi atténués.

D'un autre côté, deux notions juridiques assez modernes, mais ayant profondément pénétré la conscience internationale, viennent, tout en respectant le Domaine réservé, en effacer le caractère quelquefois arbitraire. La première est la responsabilité internationale; la seconde porte différents noms, reflets de discussions doctrinales sans grand intérêt ici: abus de droit, détournement de pouvoir, respect mutuel des souverainetés, abus de souveraineté. Il est à observer que cette dernière a pour effet la mise en jeu de la responsabilité internationale.

La notion de responsabilité de la Puissance publique s'est considérablement développée au cours du XIX^e siècle, tant en Droit interne qu'en Droit international. Le respect de la souveraineté des Etats tiers oblige une Puissance à réparer les préjudices qu'elle cause, soit à leurs ressortissants, soit à leurs droits propres. Il est indiscutablement admis que la compétence exclusive ne couvre pas des actes engageant la responsabilité d'un Etat: les Tribunaux internationaux deviennent compétents. Rappelons à ce propos, à titre d'exemple, la mauvaise organisation policière dans un pays. Les Etats sachant qu'ils pourront être appelés à répondre de leurs actes, il n'est pas exagéré de dire que cette conviction limite leur arbitraire; la responsabilité a un rôle à la fois préventif et répressif.

L'abus de droit ou le détournement de pouvoir, selon des termes empruntés, soit au Droit privé, soit au Droit public interne, ont pour conséquence la transfor-

mation du domaine de la compétence discrétionnaire des Etats en domaine de la « liberté limitée » (1).

Les limites d'un droit quelconque se resserrent du fait de la naissance de droits analogues au profit d'un nombre croissant de personnes. Ce phénomène explique l'apparition de l'obligation de réparer le préjudice causé par l'abus de droit; c'est-à-dire par le sacrifice d'un intérêt plus fort à un autre plus faible ou inexistant. Certains auteurs refusent d'employer la formule abus de droit, mais ils admettent l'abus de souveraineté. Un Etat impose sa nationalité au cours d'une guerre à tous les Etrangers se trouvant sur son sol et les incorpore de force dans son armée. La protection du droit que lui donne le Domaine réservé cesse, car l'abus de souveraineté donne à une matière interne un caractère international.

Il est préférable d'envisager la question sous l'aspect un peu plus spécial du détournement de pouvoir (Droit public). L'accord s'y réalise plus facilement et l'alinéa 8 éveille bien l'idée de la compétence. Tout le monde reconnaît, en effet, qu'une compétence est accordée pour une fin déterminée. Si elle est exercée dans un but autre que celui en vue duquel elle a été conférée, elle perd sa raison d'être et il y a violation du Droit international. Le détournement de pouvoir permet de contrôler la moralité internationale. Il respecte le principe du Domaine réservé. Il n'entraîne pas l'annulation par des Tribunaux internationaux de mesures prises par un Etat en vertu de sa compétence exclusive ou une appréciation de leur opportunité. Il aboutit simplement à la mise en jeu de la responsabilité de cet Etat s'il a, par ses actions, nui, par

(1) POLITIS, *op. cit.*

malignité ou négligence, à des tiers: « Il y a exercice anti-social d'une faculté reconnue par la loi, chaque fois que l'intérêt lésé par cet exercice apparaît comme plus considérable que l'intérêt s'attachant à l'intangibilité de cette faculté » (1). Le Domaine réservé est un droit pour les Etats, mais c'est aussi une fonction internationale. Ils ne sauraient donc être autorisés à en faire usage pour des motifs blâmables, dans le but d'imposer des gênes ou des vexations inutiles aux autres membres de la Communauté internationale.

L'avantage de considérer l'abus de Droit ou le détournement de pouvoir comme un principe général de Droit des gens est grand. Les Etats se refusent en général à entamer des négociations diplomatiques sur des actes qu'ils pensent appartenir à leur compétence exclusive. Mais si l'Etat lésé, sans contester que les mesures prises soient couvertes par le Domaine réservé, réclame la réparation du dommage résultant de l'abus de la compétence exclusive, les rapports ne seront pas rompus. La souveraineté ne sera pas heurtée de front.

Le Conseil de la S.D.N. ou la Cour Permanente, saisis du litige, ne statueraient que sur l'indemnité due pour l'usage abusif d'une compétence. Ainsi, un Etat opposant à l'exception de Domaine réservé celle d'abus de droit ou de détournement de pouvoir, le conflit serait ramené sur le terrain international.

L'article 23, alinéa 8 du Pacte, semble inviter à voir dans cette notion un principe de Droit international, et comme tel applicable par la Cour Permanente aux termes de son Statut: « Les membres de la Société prendront les

(1) CAMPION: *La Théorie de l'Abus des Droits*, p. 443.

dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du Transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société... » Ces lignes paraissent bannir toute idée d'usage dommageable à autrui, sans raisons valables. Elles supposent l'obligation d'observer des égards réciproques dans l'exercice des droits.

La pratique des Etats s'est, à de nombreuses reprises, inspirée de ce principe: application de la clause *Rebus sic stantibus*, révision de traités injustes, ouverture par la force des marchés extrême-orientaux au commerce international. Il a toujours été admis, par les Conventions de La Haye notamment, que les Etats, libres de conduire les opérations militaires en temps de guerre selon les nécessités de leur défense, engagent leur responsabilité internationale en se livrant à des violences inutiles. Il en est de même des reconnaissances hâtives de Gouvernement ou l'octroi des droits de belligérance dans le but de profiter d'une guerre civile, des expulsions d'Etrangers dans des conditions injurieuses, sans motifs sérieux et sans notification préalable à l'Etat intéressé. Enfin, deux célèbres exemples sont à rappeler ici à propos du droit des Etats d'opérer une fermeture temporaire de leurs ports aux navires étrangers: l'affaire de Portendick en 1843 et de Buenos-Aires en 1864. Il s'agit, dans les deux cas, non d'une contestation du droit, mais de son application abusive; les Etats en cause ayant commis la faute de ne pas notifier leur décision à temps pour éviter des dommages aux navires en route pour les Ports. En effet, la France, en guerre avec une tribu locale, a bloqué la baie de Portendick sans avertir l'Angleterre. Les navires anglais n'ont pu pénétrer dans le port avec leur cargaison. Un

arbitrage du Roi de Prusse accorde une indemnité. Dans l'autre espèce, l'Argentine, en guerre avec l'Uruguay, a empêché l'entrée de six navires anglais dans les ports de Montevideo et de Buenos-Aires. Le Président de la République du Chili donne également tort à l'Argentine.

Les Etats doivent exercer leur pouvoir même discrétionnaire avec un minimum de bonne foi et de prudence. Ce qui vient d'être exposé des eaux intérieures s'appliquerait aussi au droit reconnu aux Etats d'interdire ou limiter le passage ou le séjour des navires marchands dans la mer territoriale et au droit de créer des zones aériennes réservées au-dessus de leur territoire. Ces facultés ne sauraient être purement arbitraires et nuire sans raisons plausibles au trafic international.

La question de l'abus de droit s'est posée, assez récemment, dans le litige roumano-hongrois au sujet des optants hongrois. Les avis ont été certes très partagés, mais une grande partie de l'opinion a vu dans la conduite de la Roumanie un abus de droit, sinon une violation du Traité de Trianon.

En Roumanie, les lois sur la propriété sont constitutionnelles. Elle a donc le droit d'exproprier les grands propriétaires au profit des paysans. Son indépendance politique est liée à ce droit. Mais les formes dans lesquelles sont intervenues ces expropriations (paiement des indemnités en lei dépréciés, mesures vexatoires diverses) ont constitué un détournement de pouvoir générateur de responsabilité.

Il reste à examiner si la jurisprudence internationale s'oriente dans le même sens que la pratique.

Dans son Avis N° 4, la Cour Permanente n'a pas dit que l'idée de Domaine réservé est exclusive de tout con-

trôle. L'activité de l'Etat, pour être protégée, doit être régulière. Il semble donc que la Cour se réserve de compter l'abus de droit au nombre des principes généraux généralement reconnus par les Nations civilisées.

Une telle assertion est permise par l'étude de l'arrêt N° 7, rendu à propos des Usines Chorzow, de Silésie. Le Reich ayant vendu pendant les négociations germano-polonaises les Usines d'azote de Chorzow à des Sociétés allemandes privées: l'*Oberschlesische* et *Bayerische Stiffstoffwerke*, la Pologne l'accuse d'avoir violé le Droit international. Elle a, en effet, l'intention de confisquer les usines d'azote. Le différend vient devant la Cour Permanente pour savoir si le Reich, par la rapidité de la vente, a réellement causé un grave préjudice à l'Etat polonais. La Cour, dans son arrêt, s'exprime en ces termes:

« L'abus de Droit ne se présume pas, mais il incombe à celui qui l'allègue de formuler la preuve de son allégation... ». « L'Allemagne a conservé jusqu'au transfert de la Souveraineté le droit de disposer de ses biens, et ce n'est qu'un abus de ce droit ou un manquement au Principe de la bonne foi qui pourrait donner à un tel acte d'aliénation le caractère d'une violation du Traité. »

L'application de l'abus de droit comme principe de Droit international par la Cour Permanente permet de contenir le Domaine réservé dans de justes limites et d'en effacer les côtés injustes. Elle est également capable de favoriser le développement du Droit international en contournant l'obstacle de l'alinéa 8. L'adoption de ce remède par la Cour Permanente est bien dans la ligne de sa jurisprudence fondée, nous l'avons vu, sur l'interprétation très restrictive et très relative de l'alinéa 8.

Le système construit par la Cour Permanente s'efforce ainsi de faire perdre peu à peu à l'institution du Domaine réservé ses aspects politiques qui seuls, au fond, la rendent dangereuse.

CONCLUSION

Les XVIII^e et XIX^e siècles ont vu éclore un esprit nouveau. Un ordre différent a pris naissance. Il a pour base la coopération internationale. La souveraineté n'est désormais ni absolue, ni illimitée. Comme le déclare l'Institut américain de Droit international dans sa session de Washington, le 6 Janvier 1916, « la Nation est une personne morale ou juridique, création de la loi et subordonnée à la loi comme la personne naturelle dans la société politique » et il ajoute « que ses droits fondamentaux peuvent être transposés dans les termes du Droit international et appliqués aux rapports des membres de la Société des Nations l'un avec l'autre ». Le fait d'être membre de la Communauté internationale entraîne pour l'Etat des devoirs. En cette qualité, sa souveraineté n'est plus entière; il doit se plier aux prescriptions que le Droit international lui imposera. La souveraineté n'est plus une fin, mais un moyen d'arriver à un maximum de justice dans les rapports tant internes qu'externes.

Le Pacte de la S.D.N. a été établi sur ces principes. Ses rédacteurs ont posé la règle de la compétence internatio-

nale dans les litiges entre Etats, et ont tenté de diminuer ainsi les causes de guerre. Le Pacte contient toutefois une fissure dangereuse. Alors qu'il a été élaboré dans le but de résoudre pacifiquement tous les conflits internationaux, il est surprenant de voir que l'alinéa 8 de l'article 15 aboutit à un résultat exactement opposé. Cette apparente inconséquence a pour origine des raisons politiques. Les intérêts américains l'ont directement inspirée. Mais, par une curieuse ironie des choses, les Etats-Unis, à qui le Pacte en est redevable, ne font pas partie de la Ligue.

Nous avons tenté d'exposer toutes les difficultés que suppose l'interprétation de l'alinéa 8. Il est très délicat de donner une juste notion du Domaine réservé qui pourrait être aussi bien dénommé le domaine conservé à la souveraineté des Etats, c'est-à-dire celui où ils ne reconnaissent d'autre supériorité que la leur. Dans l'incertitude actuelle du droit, il n'est pas possible d'analyser d'une manière certaine le contenu de la compétence exclusive. Il est seulement permis de dire qu'elle comprend les questions non réglées par le Droit international, soit dans leur ensemble, soit sur certains points de détail. Le caractère relatif du Domaine réservé s'oppose à tout autre définition. La Jurisprudence existante est essentiellement négative. Elle n'a encore jamais admis l'exception d'incompétence. Il est regrettable que le Conseil, lors du différend russo-uruguayen, n'ait pas été saisi en vertu de l'article 15. L'idée de Domaine réservé se serait peut-être précisée. Son indétermination ne présente pas pourtant, en elle-même, de bien grands inconvénients. Une juridiction internationale telle que la Cour Permanente offre toutes les garanties d'impar-

tialité désirables. Le danger du Domaine réservé réside dans le fait qu'il ouvre très largement la porte à la guerre. L'article 15, alinéa 8, n'indique pas la solution à intervenir au cas de reconnaissance de la Compétence exclusive. Le Conseil n'en recommande aucune. Il se borne à constater l'existence du Domaine réservé. La Partie, qui a porté le différend devant le Conseil et qui s'est vu opposer l'exception de l'alinéa 8, conserve le droit de faire la guerre à son adversaire. Les hostilités seront licites de sa part, bien que déclarées pour protester contre une décision prise par un Etat dans la plénitude de sa souveraineté. Il aurait été plus rationnel de décider que l'agresseur, en pareille hypothèse, se mettrait en rupture de Pacte.

La formule de l'alinéa 8 peut être jugée à bon droit singulièrement vague et élastique. Elle semble détruire le principe du règlement international des litiges entre Etats. Certes, l'exception n'est pas admise *de plano* par le Conseil; en fait, il sollicite l'avis de la Cour Permanente. Il y a là un correctif très important; il donne à l'alinéa 8 un aspect juridique. L'unanimité requise par l'article 5 en est un autre. Mais le *Covenant* n'en contient pas moins une sérieuse brèche.

Malgré sa nocivité, il est peu probable que le Domaine réservé disparaisse brusquement. Mais il est susceptible d'évoluer. Il ne doit pas rester, pour les Etats, un instrument politique et offensif. Il faut en faire un moyen juridique purement défensif. De même que la responsabilité internationale des Etats est devenue le corollaire de leur indépendance, le détournement de pouvoir ou l'abus de droit a tendance à s'affirmer comme la contre-partie du

caractère discrétionnaire de la Compétence exclusive reconnue aux Etats.

Il n'y a rien là d'incompatible avec le Domaine réservé. En effet, plus la compétence sera liée dans son exercice par des principes généraux du Droit international, plus elle sera exclusive, les Puissances tierces la respectant sans difficulté.

Il faut l'avouer, cependant, la condition préalable de tout progrès, en la matière, réside dans le développement de l'esprit international, particulièrement chez les Gouvernants. « Le véritable esprit international », écrit M. Murray Butler (1), « donne libre jeu à l'âme, au caractère et « aux traditions nationales. Il voit dans les Nations civilisées autant de facettes d'un même cristal, chacune réfléchissant à sa manière la lumière civilisatrice ».

Le système de la S.D.N. est trop nouveau pour être parfait. L'organisation de Genève, en outre, a subi bien des attaques depuis sa naissance. Les coups qui lui ont été portés l'ont amoindrie. Parallèlement à la renaissance triomphante de la souveraineté absolue, son déclin se poursuit par suite du recul des éléments internationaux dans la psychologie des peuples. Elle reste cependant le seul point d'appui pour la Paix. La crise actuelle se résoudra, sans doute, par la survivance d'une Société des Nations régénérée. « Toute cette œuvre qu'on a commencé « à détruire, devra, un jour, être refaite parce que l'avenir « appartient malgré tout à la solidarité internationale ».

(1) *Revue de l'Ecole Libre des Sciences Politiques*, 1923, p. 327.

Ces mots d'un éminent Hollandais (1) doivent le laisser espérer. Souhaitons, alors, que la lacune de l'alinéa 8 soit progressivement comblée, et qu'ainsi les causes de conflits se résorbent en assurant à l'Humanité une ère de paix!

Vu:
Le Doyen,
 ALLIX.

Vu et permis d'imprimer:
Le Recteur de l'Académie de Paris,
 ROUSSY.

Vu:
Le Président,
 Gilbert GIDEL.

(1) DE GRAEFF: *Actes de l'Assemblée*, 1933. *Séances plénières*, p. 48.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ANZILOTTI. — *Cours de Droit International*. 1^{er} volume, Paris, 1929 (traduit par M. Gidel).
- BUSTAMANTE Y SERVEN. — *Traité de Droit International Public*, Paris, 1934.
- FAUCHILLE. — *Traité de Droit International Public*, Tome 2, Paris, 1921.
- GIDEL. — *Le Droit International Public de la Mer*, Tomes 1, 2, 3, Paris, 1932-34.
- HALL. — *Treaty on International Law*, Oxford, 1924.
- DE LA PRADELLE. — *Droit International Public*, Paris, 1932.
- SCELLE. — *Précis de Droit des Gens*, Tome 1, Paris, 1932.
- SPIROPOPOULOS. — *Traité pratique et théorique de Droit des Gens*, Paris, 1930.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

A. — COURS PROFESSÉS A L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE.

- BOURQUIN. — *Les Règles du Droit de la Paix*, Tome 35.
- DESCAMPS. — *Le Droit International nouveau*, Tome 30.
- DUPUIS. — *Les Règles du Droit de la Paix*, Tome 32.
- FEDOZZI. — *La condition juridique des navires de commerce*, Tome 10.
- GANOULOFF. — *La législation internationale du Travail*, Tome 51.
- GIDEL. — *Droits et Devoirs des Nations*, Tome 10.
- HABICHT. — *Du pouvoir du juge international de statuer ex-æquo et bono*, Tome 49.
- KELSEN. — *Droit International Public*, Tome 42.
- LAUTERPACHT. — *La théorie des différends non justiciables en Droit International*, Tome 34.

- LE FUR. — *Règles générales du Droit de la Paix*, Tome 54.
 MANDELSTAM. — *La Protection des Minorités*, Tome 14.
 POLITIS. — *Le Problème des limitations de la Souveraineté*, Tome 6.
 SALVIOLI. — *Règles générales du Droit de la Paix*, Tome 46.
 SCELLE. — *Les Règles du Droit de la Paix*, Tome 46.
 TRIEPEL. — *Droit Interne et Droit International*, Tome 1.
 VARLEZ. — *Migrations internationales*, Tome 20.
 VERDROSS. — *Le Droit International de la Paix*, Tome 30.
 WEHBERG. — *Le Protocole de Genève*, Tome 7.
 WHITTON. — *La Neutralité de la S. D. N.*, Tome 17.

B. — COURS PROFESSÉS A LA FONDATION CARNEGIE.

- DUPUIS. — *La Politique et le Droit*, 1935-36, Tome 36.
 DE LA PRADELLE. — *Principes Généraux du Droit des Gens*, 1935-36, Tome 35.
 SCELLE. — *Le Fonctionnement de la S. D. N.*, 1935-36, Tome 37.

C. — MONOGRAPHIES.

- ABRAHAM. — *The Settlement of non justiciable dispute through the League*, Londres, 1928.
 N. ANGELL. — *The great Illusion*, Londres, 1913.
 AUBERT. — *Américains et Japonais*, Paris, 1908.
 BAKER. — *The Geneva Protocol*, Londres, 1925.
 BOURQUIN. — *La sécurité collective*, Paris, 1936.
 CAMPION. — *La Théorie de l'Abus des Droits*, Bruxelles, 1925.
 COLETTIS. — *Les Principes du Droit des Gens dans la Jurisprudence de la C. P. J. I.*, Paris, 1932.
 COLIN. — « *La Neutralité et la S. D. N.* », dans MÜNCH: *les Origines et l'Œuvre de la S. D. N.*, Copenhague, 1924.
 A. VAN DETH. — *Etude sur l'interprétation de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte*, Amsterdam, 1928.
 DOTREMONT. — *L'Arbitrage international et le Conseil de la S. D. N.*
 DUEZ. — *Les Actes de Gouvernement*, Paris, 1927.
 DUPUIS. — *L'Organisation internationale et la notion de souveraineté*, Paris, 1919.
 FLEICHER. — *Le Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1920.
 GEORGANTAS. — *De la Notion de Souveraineté et de son Evolution*, Lausanne, 1921.

- GRABOWSKI. — *Die Grundprobleme des Völkerbundes*, Berlin, 1919.
- GONSIOROWSKI. — *La Société des Nations et le Problème de la Paix*, Paris, 1927.
- HOIJER. — *La sécurité internationale et ses modes de réalisation: Volume III: La solution pacifique des litiges internationaux*, Paris, 1925.
- JAMERET. — *Le Rôle du Conseil*, Paris, 1927.
- DE LA PRADELLE. — *La question finlandaise*, Paris, 1920.
- LODGE. — *The senate and the League of Nations*, New-York, 1925.
- LORIA. — *Les bases économiques de la Justice Internationale* (publié par l'Institut Nobel, Tome II), Paris, 1912.
- MANDELSTAM. — *L'Interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les Gouvernements et les Parlements*, Paris, 1930.
- MARIOTTE. — *Les limites actuelles de la Compétence de la S. D. N.*, Thèse, Paris, 1926.
- MILLER (David Hunter). — *The Drafting of the Covenant*, 2 vol., New-York-Londres, 1928.
- MÜNCH. — *Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N.*, Copenhague, 1928.
- PHILIPSE. — *Le Rôle du Conseil*, La Haye, 1928.
- POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit International*, Paris, 1927.
- J. RAY. — *Commentaires du Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1930, et les suppléments, 1931, 1932, 1933, 1935.
- REDSLOB. — *Théorie de la S. D. N.*, Paris, 1927.
- REMOND. — *Le Règlement pacifique des conflits internationaux par la S. D. N.*, Paris, 1928.
- ROUSSEAU. — *La Compétence de la S. D. N. sur les conflits internationaux*, Paris, 1927.
- SCELLE. — *Le Pacte de la S. D. N. et sa liaison avec les Traités de Paix*, Paris, 1919.
- SCHMITT. — *Die Kernfrage des Völkerbundes*, Berlin, 1919.
- SCHUBERT. — *Völkerbund und Staatssouveränität*, Berlin, 1929.
- SCHÜCKING. — *Das Völkerrechtliche Institut der Vermittlung*, Berlin, 1924.
- SCHÜCKING et WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin, 1924.
- SOUKIENNIKI. — *Essai sur la Souveraineté des Etats en Droit International*, Paris, 1926.
- TACHI. — *La Souveraineté et l'Indépendance de l'Etat, les questions intérieures en droit international*, Paris, 1930.
- TAHSIN. — *No Man's land du Droit des Gens*. Thèse, Paris, 1936.
- TEMPERLEY. — *A History of the Peace Conference of Paris*, 6 vol., Londres, 1920-21-24.

TITEANO. — *La Compétence de la S. D. N. et la Souveraineté des Etats*, Paris, 1925.

TRIEPEL. — *Droit International et Droit Interne*, Oxford, 1920.

G.-A. WALZ. — *Völkerrecht und Staatliches Recht*, Stuttgart, 1933.

III. — ARTICLES DE REVUES ET D'ANNUAIRES

ANNUAIRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL.

ALVAREZ. — *Rapport concernant l'étude critique du Pacte*, Année 1922.

LE FUR. — *La Reconnaissance et détermination, signification en Droit International de la Compétence exclusive*, Années 1931 et 1932.

POLITIS et BROWN. — *La Classification des Conflits*, Année 1929.

ANNUAIRE DE L'ACADÉMIE DIPLOMATIQUE INTERNATIONALE.

BOREL. — *L'acte général de Genève*, Avril-Juin 1930.

DE LA PRADELLE. — *Le Droit de la Nationalité*, Avril-Juin 1930.

BRITISH YEAR BOOK.

BAKER. — *The codification of International Law*, 1924.

BRIERLY. — *Matters of domestic jurisdictions*, 1925.

BRIERLY. — *Schortcoming of International law*, 1924.

BUTLER. — *Sovereignty, and the League of Nations*, 1920-1921.

W. FISCHER. — *Sovereignty, Leisin and the League*, 1926.

HURST. — *Interpretation of art. 15, § 8, of the Covenant*, 1923-1924.

ANNUAIRE DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES.

LA BRIÈRE. — *La S. D. N. et le concept juridique de la souveraineté*, 1927.

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL.

BARTHELEMY. — *Le Problème de la Souveraineté des Etats*, 1930.

DE LA PRADELLE. — *Théorie générale du Droit, Répartition des Compétences*, 1934.

FRANKOWSKI. — *L'Idée de la Souveraineté dans les relations internationales*, 1934.

RAESTADT. — *La Souveraineté et le Droit International*, 1936.

TENEKIDES. — *La conception hellénique du Domaine réservé*, 1932.

F. DE VISSCHER. — *La question des Iles d'Aland*, 1924.

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ.

DE LA PRADELLE. — *L'affaire des Décrets de Nationalité*, 1922-1923.

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE LÉGISLATION COMPARÉE.

- ADATCI. — *Les amendements japonais au Protocole de Genève*, 1924.
- BATY. — *Domestic jurisdictions*, 1929.
- CASTBERG. — *La compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux*, 1922.
- DIENA. — *Traité de Conciliation et de Règlement Judiciaire*, 1925.
- ERICH. — *Le Protocole de Genève*, 1924.
- J.-W. GARNER. — *Des limitations à la Souveraineté nationale dans les relations extérieures*, 1925.
- HAMMARSKJÖLD. — *L'extension de l'arbitrage obligatoire*, 1928.
- HOSTIE. — *Conflits justiciables et non justiciables*, 1928.
- MULDER. — *Les Lacunes du Droit International public*, 1928.
- MUULS. — *L'article 28 de l'Acte général d'Arbitrage*, 1930.
- NEGULESCO. — *La Loi Agraire en Roumanie. — Son application aux optants hongrois*, 1925.
- J. RAY. — *La Réforme éventuelle de la S. D. N.*, 1936.
- ROSS. — *La Souveraineté des Etats de la S. D. N.*, 1931 et 1932.
- RUNDSTEIN. — *Le Fondement du Droit International*, 1931.
- SCELLE. — *Critique du soi-disant domaine de compétence exclusive*, 1933.
- SEGAL. — *Le Domaine réservé*, 1933.
- VERZIJIL. — *Le Fondement du Droit International*, 1931.
- DE VINEUIL. — *Les leçons du 4^e Avis consultatif*, 1923.
- Ch. DE VISSCHER. — *L'Interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, 1924.
- Ch. DE VISSCHER. — *Justice et Médiation internationale*, 1928.
- WEHBERG. — *Quelques remarques sur le Protocole de Genève*, 1924.
- ZANTEN. — *La Souveraineté des Etats et le Droit International*, 1930.

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.

- GALLUS. — *Le Pacte de la S. D. N. et le Pacte de Paris*, 1930.
- LE FUR. — *L'affaire de Leticia*, 1934.
- SCELLE. — *Essai de systématique du Droit International*, 1933.
- SCHÜKING. — *L'organisation internationale*, 1908.
- SOFRONIE. — *Le Droit de Guerre et le Pacte de la S. D. N.*, 1934.

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL, DE SCIENCES DIPLOMATIQUES,
POLITIQUES ET SOCIALES.

- ADATCI. — *Note sur les amendements japonais au Protocole de Genève*, 1924.
- PAULUS. — *Les affaires domestiques de l'article 15, § 8, du Pacte de la S. D. N.*, 1924.

POLITIS. — *Le principe juridique des compétences internationales*, 1927.

REDSLOB. — *Le litige franco-britannique au sujet des décrets de nationalité*, 1924.

STRUPP. — *Le différend gréco-turc sur l'éloignement du Patriarche de Constantinople*, 1925.

REVUE DE DROIT PUBLIC DE LA SCIENCE POLITIQUE.

GORDON. — *La théorie des « Acts of State » en droit anglais*, 1936.

MORELLET. — *La Souveraineté de l'Etat en Droit International*, 1926.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE.

ITO. — *Le Pacte de Paris et le Pacte de la S. D. N.*, 1930.

LE FUR. — *La Souveraineté de l'Etat et ses limites nécessaires*, 1932.

SCELLE. — *Le bilan de la 7^e Assemblée*, 1926.

MÉLANGES HAURIOU. Paris 1929.

LE FUR. — *La délimitation de la compétence de la S. D. N.*

LES LETTRES.

LE FUR. — *Nationalisme et Internationalisme*, 1927.

LE FUR. — *La Souveraineté de l'Etat et le Droit International*, 1925.

REVUE DES SCIENCES POLITIQUES.

BUTLER. — *Le développement de l'esprit international*, 1923.

REVUE POUR LA S. D. N.

POLITIS. — *Le protocole de Genève*, N^{os} 1 et 2.

AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW.

ANDERSON et HUDSON. — *The New Arbitration Treaty with France*, 1928.

FENWICK. — *The scope of Domestic questions in international Law*, 1925.

J.-F. WILLIAMS. — *Justiciable and other disputes*, 1932.

ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT :

V. BRUNS. — *Völkerrecht als Rechtsordnung*, Tomes I et III.

SCHLOCHAUER. — *Die Theorie des Abus de Droit in Völkerrecht*, 1933,
Tome 17.

REVUE GÉNÉRALE DE LA THÉORIE DU DROIT.

REDSLOB. — *Emprise de l'Ordre international sur l'Ordre étatique*, 1932-1933.

LE TEMPS.

L'affaire du Patriarche, février-15 mars 1925.

REVUE: « CURRENT HISTORY ».

SCHINN. — *Legislative No Man's Land*, Vol. XLV, 1937.

THE NEW COMMONWEALTH QUARTERLY.

POLITIS. — *La Souveraineté et la Police internationale*, 1935-36.

IV. — DOCUMENTS

Les Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale:

Série A: Recueil des Arrêts.

Série B: Recueil des Avis Consultatifs.

Série C: Plaidoiries, textes divers, documents.

Textes de Droit International Public: LE FUR et CHKLAVER, Paris, 1934:

Le Pacte de la S.D.N., 28 juin 1919.

Locarno, 16 octobre 1925.

Le Pacte de Paris, 27 août 1928.

Le Protocole de Genève, 2 octobre 1924.

L'Acte Général de Genève, 26 septembre 1928.

Les comptes rendus des Séances des Commissions de l'Hôtel Crillon, dans
« *The drafting of the Covenant* », MILLER.

Taft Papers, New-York, 1921.

Rapport du Comité des Juristes, présenté le 27 septembre 1921, à la
deuxième Assemblée de la S.D.N., sur le différend entre le Chili et la
Bolivie, Document 46 de l'Assemblée.

Mémoire sur les questions relatives à la Sécurité: Documents de la
Commission préparatoire, Série 6, N° 77.

Journal Officiel de la S.D.N., de 1920 à 1936.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION.	
Section I. — La notion de souveraineté et le Domaine réservé	7
Section II. — Comment le problème du Domaine ré- servé est apparu en droit interna- tional positif	17
Section III. — Raisons particulières et générales qui ont amené la solution du problème par l'article 15, alinéa 8 du Pacte. . .	23

CHAPITRE PREMIER

LE DOMAINE RÉSERVÉ,

PRINCIPE DE DROIT INTERNATIONAL.

SES CARACTÈRES ET SON ROLE.

<i>Section I. — Le Domaine réservé dans le Pacte . .</i>	35
<i>Section II. — Le Domaine réservé dans l'ensemble du droit international:</i>	
A. — Les traités particuliers . .	63
B. — Le Protocole de Genève . .	67

	Pages
C. — Le Pacte de Locarno	71
D. — Le Pacte Briand-Kellogg. . .	72
E. — L'Acte Général de Genève . .	74
F. — Etat actuel	77

CHAPITRE II

LES CONFLITS JURIDIQUES SOULEVÉS PAR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE. LE PROBLÈME DE SON CONTENU.

<i>Section I. — Les conflits de compétence</i>	81
--	----

Section II. — Le critérium de la compétence exclusive: la solution des conflits:

§ 1. Les tentatives de solutions	95
§ 2. Le contenu actuel du domaine réservé.	108

A. — La pratique internationale:

a) Les questions constitutionnelles. . . .	109
b) Le territoire	112
c) L'ordre public	114
d) La population	114
e) La politique économique	117
f) La défense nationale	118

B. — La jurisprudence internationale:

a) Le territoire	120
b) La population	128
c) L'interprétation des conventions . . .	136
d) La révision des traités	141
e) Les relations diplomatiques	142

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU DROIT INTERNATIONAL
ET LE DOMAINE RÉSERVÉ.LES MOYENS PRATIQUES DE LIMITER LA PORTÉE DU
PRINCIPE DANS SES EFFETS ET DANS SON CONTENU.

*Section I. — Les tendances du droit international
moderne au point de vue du Domaine
réservé* 149

*Section II. — Les moyens de limiter les inconvénients
du Domaine réservé à la compétence
exclusive des Etats* 153

CONCLUSION. 163

BIBLIOGRAPHIE 169

IMPRIMERIE LES PRESSES MODERNES

PALAIS-ROYAL, PARIS.

15-11-37.

